C R E D I T U N I O N / C A I S S E P O P U L A I R E

S T U D Y

A REPORT PREPARED
BY
PROFESSOR RICHARD W. BIRD
AND
PROFESSOR NORMAN ROY

For
Law Reform Branch
Office of the Attorney General
Province of New Brunswick

March, 1988

FOREWORD

In the Fall of 1986 the Law Reform Branch of the Office of the Attorney General was requested to assume responsibility for undertaking a study of the law respecting credit unions/caisses populaires in New Brunswick. The impetus for the study came from two sources. On the one hand, the credit union movement had, for several years, been making representations to the Minister of Justice concerning proposed reform of the existing legislation and regulations. On the other hand, the Government had determined that it was appropriate and advisable to undertake a general review of the laws governing the operations of financial institutions in the province. The first phase of that review was the study of loan and trust company legislation which resulted in the enactment of a new Act in 1987. The second phase was determined to be that in relation to credit unions/caisses populaires.

The Law Reform Branch engaged the services of Professor Richard Bird of the Faculty of Law at the University of New Brunswick and Professor Norman Roy of the Administrative Sciences Research Centre at the Université de Moncton to conduct the research of credit union/caisse populaire law and operations. A committee of Law Reform and Justice Department officials was established to act in a consultative capacity to the researchers.

.../2

The project was commenced with the preparation of a preliminary list of suggested issues to be included in the study. By letters dated November 6, 1986 the Minister of Justice provided copies of the list to La Fédération des Caisses Populaires Acadiennes, the Credit Union Central of New Brunswick, the Stabilization Boards and each credit union and caisse populaire with the invitation to suggest other issues to be added to the list. The recipients of the letters were also invited to submit written briefs concerning such matters. By subsequent letters dated January 29, 1987, the Minister provided those same parties with a final list of issues that had been revised to reflect the responses to the earlier letters. The Minister again invited the recipients to submit written briefs to assist the researchers in their work.

The Minister's invitations elicited responses from La Fédération des Caisses Populaires Acadiennes and from several credit unions and caisses populaires. Most of the caisses populaires chose to have La Fédération represent them in the matter. La Fédération, through the instrumentality of its Legislation Committee, prepared and submitted very extensive briefs addressing most of the issues that had been identified. Those briefs, together with the ones provided by individual credit unions and caisses populaires, were of considerable

.../3

benefit to the researchers and the committee of officials. The Credit Union Central chose to restrict its brief to a criticism of the procedure governing conduct of the study.

Requests by La Fédération and La Caisse Populaire de Shippagan to be permitted to make verbal presentations in relation to their written briefs were accommodated. At the invitation of the officials committee, the President and General Manager of the Credit Union Central appeared to present the Central's brief referred to above and to answer questions concerning several of the issues under study. The views which they expressed were presented as personal opinions since the Central had not developed any policy positions to be presented.

The research conducted by Professor Bird and Professor Roy has been very extensive. The materials included in the study were voluminous and were drawn from sources within New Brunswick and from other Canadian jurisdictions. As experienced and knowledgeable researchers who have not been directly involved in either the regulation or operation of credit unions/caisses populaires, they have been able to approach the task with complete objectivity, without any preconceived solutions or biases.

...4

While the researchers consulted extensively with the committee of officials in the course of their research, the report which they have presented does not purport to express more than their findings and recommendations. It should not be viewed as representing official policy or recommendations of the Law Reform Branch, the Department of Justice or the Government. Such recommendations and policy will be developed only after interested parties have had an ample opportunity to study the researchers' report and to react to it.

Since there are demonstrable differences of opinion within the credit union movement in relation to several substantial issues, it is to be expected that the researchers' recommendations will not be supported by all interested parties. It is to be hoped, however, that the reasons offered by the researchers in support of their recommendations will be duly considered and addressed in the responses to the report.

Those who wish to make representations on the report are invited to do so in writing by June 1, 1988. The written brief should identify the specific recommendations to which the representations relate. Those who wish to have the opportunity to appear in person to speak in support of their written

.../5

submissions should include that request when submitting their briefs. Arrangements will be made for personal appearances after the June 1st deadline when all such requests have been received.

Communications should be directed to:

Director of Law Reform
Office of the Attorney General
P. O. Box 6000
Fredericton, N. B.
E3B 5H1

Telephone: 453-2668

Basil D. Stapleton, Q.C.
Director
Law Reform Branch

CREDIT UNION/CAISSE POPULAIRE STUDY

January 29, 1988

Richard Bird
Norman Roy

OUTLINE

1. Philosophy of the Credit Union/Caisse Populaire Movement and Direction of Report..... 1

2. Protection of Deposits..... 6

I. Loan Policies..... 6

A Diversification..... 6

B Overdrafts..... 16

C Prepayment of Loans..... 16

II. Capitalization, Liquidity & Reserves..... 18

A Capitalization & Surplus..... 18

B Share Capital & Membership..... 26

C Patronage Dividends..... 27

D Liquidity & Reserves..... 28

E Allowance for Doubtful Accounts..... 32

III. The Second & Third Tiers..... 35

A Centrals and Federations..... 35

B Stabilization Boards vs. Deposit Insurance..... 44

3. The General Regulatory Structure..... 51

4. Summary of Recommendations..... 57

CHAPTER I

Philosophy of the Credit Union/Caisse Populaire Movement and Direction of Report

Credit Unions and Caisses Populaires are the financial arm of the cooperative movement. Like other cooperatives, at the heart of the movement is the guiding principle of self-help. Through mutual cooperation, those members of the community (bonded together geographically or having a common bond of occupation or association) having surplus money can make it available to those in need of money. The former are encouraged to save and the latter are provided credit under mutual administration to their mutual advantage. One group is to receive a fair rate of return on their savings while the other is provided credit at reasonable rates of interest. This central idea of an organization founded on the principle of self-help rather than profit has traditionally been a primary feature of the credit union/caisse populaire movement. Should there be surplus earnings from this arrangement, they are distributed back to those that created them in the form of patronage refunds to the borrowers and patronage dividends to the lenders. Either way, any surplus belongs to the members.

Management and membership in credit unions and caisses populaires are strictly along democratic principles. Share capital requirements are usually kept at a minimum to encourage individuals to join the movement. Thus, for a nominal amount (usually $5) one can become a member of a credit union or caisse populaire. Through the rule of one person/one vote rather than control based on investment, management along democratic principles is assured.

Sometimes credit unions and caisses populaires extend cooperative principles into the community through education. As such, the movement often plays an important social role in the community, not only in the financial field, but in all aspects of life. This has been particularly true in the Acadian sector of the Province.

While credit unions and caisses populaires are part of the cooperative movement, they are also a significant part of Canada's financial system. They compete with the "four pillars" of the system. The four pillars have been identified as the chartered banks, insurance companies, trust companies, and securities firms. The differences between the four pillars and credit unions and caisses populaires have, with time, become less and less clear and the latter are sometimes referred to as "near-banks". The more that these institutions offer similar services and actively compete with one another, the more arguments that can be made for a similar legislative framework. Credit unions and caisses populaires as deposit-taking institutions often resemble their branch bank counterpart with chequing accounts, daily interest savings, and automated teller machines. In fact, it appears that the latter two originated in the credit union/caisse populaire movement. Just as there has been concern to protect depositors in the other financial pillars, similar concern has existed in the credit union/caisse populaire movement. In addition, as the competitive element has spread among the four pillars, so too has it affected the credit unions and caisses populaires. To some extent they are competing for the same deposits and, to be competitive, they must be able to offer competitive services at competitive prices. Such competition often influences attitudes towards such topics as investment powers, loan policies, patronage dividends, liquidity and deposit insurance.

While credit unions and caisses populaires have much in common with the other financial pillars, there are important differences. In the case of the other financial pillars, the services are provided by the owners of capital who put their money at risk to provide services to others for profit. For example, in the case of loan companies, New Brunswick legislation requires the minimum paid up capital to be $3 million. The purpose of such a requirement is to provide a measure of protection to depositors. That protection results from the rule that should some of the loan company's investments and loans prove to be bad or uncollectible, it is the shareholders who will first suffer, not the depositors for, in the case of liquidation, the depositors will be paid back before the shareholders. On the other hand, should there remain a surplus, it will belong to the shareholders. In the case of credit unions and caisses populaires, the depositors are also the shareholders. Here it is somewhat artificial to think of a person's share capital or surplus earnings as providing a measure of protection for one's deposits. If a member has $5 in share capital, $95 on deposit and if his share of the undivided surplus is $5, the member has $105 at risk no matter what nomenclature is used. As long as the shareholder and depositor is the same person, share capital requirements do not serve the same purposes as in many other institutions. This aspect, that the depositors are also the owners of the share capital and surplus, creates the greatest problem and, concurrently, the greatest challenge to the credit union/caisse populaire movement in meeting the competition of the other financial "pillars".

The philosophy of the cooperative movement and its position in the financial system is also relevant when considering the regulatory framework in which it is to operate. On the one side there is the argument that credit

unions and caisses populaires, as self help organizations that are owned by the lenders and borrowers and managed by them should, for the most part, be free to act in their own self interest. Any regulation should be facilitative rather than restrictive so that they may grow and develop as their members best see fit. From this viewpoint, credit unions and caisses populaires are like any other cooperative and if one followed this philosophy completely, one might even make a case for bringing credit unions and caisses populaires under the more general Cooperative Associations Act.

However, most agree that any deposit-taking institution should be subject to greater regulation and more stringent control than other organizations. The main reason is to assure, as much as possible, that the savings of an individual that are put on deposit will be there when that individual would like their return. In one sense, because there is no separate fund of owner's capital to protect depositors in credit unions and caisses populaires, control of the use of funds put on deposit is all the more important. On the other hand, one can argue that since every member has an equal say in the management of the credit union or caisse populaire he should be allowed to decide, in his own self interest, how the funds are to be managed.

In the past, the approach has been, and should continue to be, to allow credit unions and caisses populaires as much as possible to develop in the manner they think best in the cooperative tradition. Pursuant to this philosophy, unless there is a good reason to the contrary, the principle of personal freedom to decide one's own destiny should prevail. The case to the contrary to this approach appears to be based on the growth of some credit unions to near bank status. It would appear that some view their deposits with

a credit union as an alternative to a bank and the share requirements a mere technical formality. Such depositors are willing to leave the matter of management to professionals hired by the credit union or caisse populaire and have come to expect dividends as a matter of right, whether profits are earned or not, just like the interest one would receive at a bank and also to have their deposits and share capital fully insured. To be competitive with other financial institutions, this attitude may require that credit unions and caisses populaires offer services that are as equally attractive, in other words, as much depositor protection as their competitors. The expectations of and the role to be played by government depends in large part, on which view one holds of the movement. In a truly cooperative setting, little regulation may be necessary for the movement to flourish. From the near bank view, substantial regulation (and possibly deposit guarantee) may be necessary to maintain depositor confidence. In either case, there are limits which no prudent credit union or caisse populaire would go beyond. In the interest of the movement, it is proposed to define those limits as much as possible and maintain supervision of them to assure the public that these limits are not exceeded. Apart from those limits, it is recommended that the credit union/caisse populaire movement be encouraged and permitted to provide and develop financial services for its members in the cooperative tradition.

CHAPTER 2

Protection of Deposits

I. Loan Policies

The primary objective of credit unions and caisses populaires is to provide a means of savings and to provide loans to their members at reasonable rates of interest. These funds are obtained from a variety of sources, including loans made to the credit union or caisse, share capital and most importantly, from deposits made by members. The desire to accommodate the needs of members requiring a loan must be weighed by the credit union or caisse against its obligation to protect the assets of depositors. A good loan portfolio will provide a return for depositors, a bad portfolio could mean the loss of a depositor's savings. In fact, the loan portfolio is the single most important asset of the credit union or caisse populaire. In 1986 loans accounted for 79% of all credit union and caisse populaire assets or 86% of share capital and deposits in New Brunswick. (New Brunswick Credit Unions, Annual Report, 1986) By comparison, all other controls and regulations designed to protect depositors are of relatively minor importance. In theory, a sound loan portfolio should make most other regulatory restrictions superfluous.

A Diversification

In general, the granting of loans is a policy decision that should be left to the individual credit unions and caisses populaires. Proper training and good management practices are more likely to bring about the success of a credit union or caisse populaire than anything else. However, it is not

inappropriate to establish the outer limits that no credit union or caisse populaire would prudently go beyond if the best interests of depositors are to be taken into consideration. The current philosophy towards prudent management is to maintain a diversified portfolio so that should a certain category of loans prove to be uncollectible, it will not cause the insolvency of the credit union or caisse. This diversification is effected by limiting the size of loans to any one member (limitations both in absolute terms as well as a percentage of assets); by limiting the size of loans that can be made without security (presently referred to as character loans); by restricting the size of certain types of loans and the total amount of loans of that type that can be made (e.g., business loans).

The reason for maintaining a policy of diversification becomes obvious when one considers that if members are going to receive their full deposits and share capital back, losses can only be made good from profits. Consider 10 loans of $100 each made from deposits and share capital totalling $1000 where the borrowers are each charged interest at the rate of 10%. Assuming the credit union or caisse has no expenses and one loan proves to be uncollectible in total during the year, the credit union will only have 9 loans x $100 + 10% = $990 to meet the claims of deposits that still total $1000. The credit union is $10 short because the loss has exceeded revenue by that amount. Diversification spreads this risk and in doing so reduces the impact of any one default. The security of the members' deposits is essential to the health and success of the credit union/caisse populaire movement. Here the best interests of the depositors and the movement merge and thus it is proposed that the rules requiring diversification continue to be required by law.

At present, pursuant to section 44 of the Act, the Regulations divide permitted loans into three classes: personal loans, real estate mortgage loans and business loans. The first category has four sub-categories, three of which relate to the manner of repayment. The fourth sub-category of personal loan, "a loan made in connnection with farming, fishing or forestry", may be viewed as being closer to a business loan than a personal loan (N.B. Reg. s.11). No more than 50% of the assets of a credit union or caisse populaire can be placed in mortgage loans (N.B. Regs. s.12(4)), no more than 60% in mortgage and business loans combined (N.B. Regs. s.12(5)); no more than 20% in business loans alone (N.B. Regs. s.13(3)), no one individual business loan may exceed 5% of assets (N.B. Reg. s.13(4)) and no unsecured personal loan ("character" loan) may exceed $5000. (N.B. Reg. 14(3)).

It is recommended that new limits be enacted that would ensure at least a minimum diversification of the loan portfolio of each credit union and caisse populaire. Because these limits are likely to change over time, they are best handled by regulation. It is also hoped that these limits will be recognized by individual credit unions and caisses populaires as the outer extremes and that each individual credit union and caisse populaire will develop policies that will surpass these limits towards even greater diversification.

Any limitations are somewhat arbitrary. However, tying loan limits to equity, whether share capital or surplus has some justification provided that one is justified in distinguishing between deposits on the one hand and share capital or surplus on the other. For example, if one objective is to maintain a ratio of deposits to equity of 20:1 or, put another way, equity should be at least 5% of total assets,then prohibiting any single loan from exceeding 5% of assets would mean that if that one loan should prove a total loss, repayment of deposits is still possible. The previous example

illustrates the tenuousness of the system more than it reflects the wisdom of choosing a figure as high as 5%. On the other hand, a lower figure may be impractical for small credit unions or caisses. Hopefully larger ones would always want even greater diversification and would never loan 5% of assets to one member as a prudent management philosophy. In addition, appropriate security should mean that a total loss should seldom occur. There is another way of looking at the limitation as well. If deposits, share capital and surplus are looked upon as, in reality, one account, at interest rates of 10%, one total loss of 5% of assets wipes out about 50% of operating revenue for the year. Either way the question is approached, the 5% test as a minimum standard is justified. The position of the chartered banks on this issue is informative:

> The size of individual loans is another factor in solvency problems. In the 1970s, many institutions granted individual loans that were very large. The Inspector General of Banks, in 1982 testimony to the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, revealed that there were four loans outstanding to a single borrower that exceeded $500 million and 15 other loans also in excess of $500 million to connected companies with closely related risks. He observed that such large loans created "fragility within the banking system," adding that he was "concerned that the system was running ahead of what [he] considered to be prudential limits." He also indicated that he had informed the banks that total loans to any borrower should not exceed 50 per cent of a bank's shareholders' equity and preferred shares. In some cases, the amount of the loans had been equivalent to 75 to 100 per cent of the lending bank's capital. (The major banks subsequently announced that they were restricting loans to a single borrower to 15 per cent, and those to associated borrowers to 25 per cent, of the bank's total capital.) "A Framework for Financial Regulation", 1987 at p. 48).

It is therefore proposed that credit unions and caisses populaires not be permitted to loan more than 5% of their assets to any one member.

The question must also be asked whether prudent management would dictate that under any loan policy, a credit union or caisse populaire should not make loans to any one member exceeding a specified monetary amount. For example, should credit unions and caisses populaires be prohibited from making real estate mortgage loans to any one member exceeding, say, $100,000? Most people would say "no" provided that the credit union or caisse populaire received adequate security and concluded that it was reasonable to expect that the mortgagor would make the necessary payments to retire the loan. Unless such a limitation were abnormally high, it might force some of the more affluent members to take their business elsewhere. Thus, it is not proposed to establish any general monetary limits on loan policies.

In the interests of the movement, two general points remain. Credit unions and caisses populaires vary greatly in size, experience, personnel, and services offered. Because they are so varied, it is virtually impossible to draft one set of rules that will adequately serve all credit unions and caisses. It is therefore proposed that while each credit union and caisse have the power to draw up their own lending policies within the limits described (for example, the lending limits imposed on managers or loan committees) these policies should be subject to the approval of the new proposed deposit insurance corporation. The second point that must be reinforced is that legislation cannot replace good management. It is hoped that the federations will continue to provide training and assistance in the management of credit unions and caisses with particular reference to loan policies.

The one exception to the current rule regarding monetary limits is unsecured ("character") loans. The present limit is $5000 (N.B. Reg. s.14).

In at least one brief to t committee it has been suggested that this limitation should be replaced by a discretionary power vested in the federation to which the credit union or caisse populaire belongs to limit the maximum amount permitted under this category on an individual basis. Complete statistics regarding loan losses by category are not available but it appears that character loans have not created the major problems. It is proposed to increase the monetary maximum to $20,000. Of course,the 5% control test will also apply so that only credit unions and caisses populaires having assets of at least $400,000 would be able to make loans of this size. In addition, it is recommended that with such an increase that some limitation should be placed on the smaller credit unions and caisses populaires. To maintain maximum flexibility, the proposal that a discretionary power to approve individual loan policies be vested in the new deposit insurance corporation should provide sufficient flexibility to balance the needs of borrowers and depositors. It should be emphasized that even though it is recommended that an individual credit union or caisse populaire be permitted to make unsecured loans up to $20,000, there may be circumstances where individual credit unions and caisses populaires would not be acting prudently in doing so. It is reemphasized that outer limits are being proposed that are not to be exceeded. Prudent credit committees will not consider these limits as a norm.

As has been already pointed out, credit unions and caisses populaires are currently restricted by three controls with regard to business loans. Business loans present the greatest challenge and the greatest risks for credit unions and caisses populaires. By entering the business loan field they are able to fulfill a major financial service required by their members. However, in the past, business loans have been the source of the greatest losses. It

has been estimated, for example, that in Saskatchewan, 90% of all bad debt write-offs are for business loans (Schroeder, Dennis, Deposits Fully Guaranteed, 1983, p. 103). In the analysis of two specific instances in New Brunswick, business loan losses accounted for 77% and 85% of the total losses. The reason for this high ratio to other types of loans probably relates to the low level of recovery on the bankruptcy of businesses. Because of this risk, credit unions and caisses populaires must proceed cautiously in the commercial lending field.

In the interests of depositors, it might be argued that business loans should be prohibited outright. Evaluating the risk is difficult. Many jurisdictions have required special approval procedures with the intent of giving commercial loans close scrutiny by knowledgeable individuals. Even then some might question whether the expertise is available to evaluate the risk. Also, a major business failure could have a major impact on the financial stability of a credit union or caisse populaire. The more general solution, however, is often to legislate a maximum percentage of commercial loans permitted in the loan portfolio. The Alberta Task Force on Credit Unions recommended the maximum aggregate of the commercial loan portfolio not exceed 25% of the total loan portfolio (Alberta Task Force Report p. 61). New Brunswick already restricts business loans to 20% of assets and it is recommended that this restriction be continued but also add to the category, the present fourth sub-category of personal loans, i.e., loans made in connection with "farming, fishing or forestry". There is the possibility that the transfer of farming, fishing or forestry category to the business loan category may cause the commercial loan portfolio of some credit unions and caisses populaires to exceed the 20% limit. Thus, credit unions and caisses

populaires must be given some time to bring their loan portfolios within the new guidelines. It is recommended that if the new proposals put any credit union or caisse populaire over the new limits that they be given a one year exemption from the new requirements. Even that may not be necessary, the one caisse populaire that was thought most likely to have a problem with the proposed change still would be 2 percentage points under the maximum acceptable based on its December 31, 1986 unaudited financial statement.

As the Regulations require that loans be classified as previously noted, by implication, only those classes of loans are permitted. One brief has recommended that a new category be authorized, "institutional" loans. Proposed for inclusion in this category were, among others, municipalities, non-profit corporations, crown corporations connected to hospitals, health care institutions, school boards, senior citizen homes, nursing homes, government agencies and religious organizations. The proposed broadening of lending powers as suggested is informative of the development that has occurred in the credit union/caisse populaire movement. Whereas formerly the movement aimed at providing services to individuals, it is gradually moving toward a more general mandate and more permanent social position. It is doubtful that many of these loans would involve any more risk than business loans (and it is obvious that many are much less risky) and, therefore, it is recommended that two new categories, rather than one, be created. One category, the less riskier group, would include, for example, municipalities and school districts. There is no need for special controls on lending to this group. Section 46(1)(a) of the Loan and Trust Companies Act could serve as a guide to define this category. The second category would include those institutions that are not government guaranteed. For this group it is recommended they be subject to the same

overall controls as business loans until more experience is gained in this area. It must also be remembered that these institutions must be able to become members of the credit union or caisse populaire to qualify for the loan.

There is a trend elsewhere in Canada to require large loans and specific kinds of loans to be approved by either a stabilization board, a federation or a deposit insurance corporation. This requirement can be justified on two grounds. First, this second tier organization may be required to come to the rescue of the individual credit union or caisse populaire should that organization find itself in financial difficulty. This is most likely to happen if loans prove to be uncollectible and large loans and business loans are most likely to cause that problem. Thus, as the ultimate organization responsible, it is often given some control over the operations of the individual credit unions and caisses populaires. Second, many individual credit unions and caisses populaires do not have the resources to adequately analyze the risk of certain kinds of loans and the centralization of those responsibilities produces some economies of scale. On the other side, such a requirement takes away from the local autonomy of the individual credit unions and caisses populaires. There is a possibility that the movement, in reality, is becoming one organization of which the individual credit unions and caisses populaires are being reduced to the status of branches. This may be seen as a fundamental change away from the co-operative principles of self-help and democratic control. The first step in this evolution may have been the earlier imposition of the requirement that each credit union and caisse populaire must belong to a federation, a move to which at least one caisse populaire has strenuously objected.

Elsewhere it is proposed to require each credit union and caisse populaire to contribute to a deposit insurance scheme that would replace the stabilization funds. While we are conscious of the desirability of maintaining local autonomy, the area of business and institutional loans is of sufficient concern that overall direction by another level in the movement is warranted. Such overall supervision should be to the mutual advantage of the individual depositors, individual credit union or caisse populaire and to the new deposit insurance corporation. It is proposed to delegate to the deposit insurance corporation broad supervisory powers regarding commercial and institutional lending. Lending powers of each credit union and caisse would be subject to the approval of the new deposit insurance corporation. Lending limits of each credit union and caisse can thus be varied depending on the expertise of the lending officers, general manager, loan committee and board of directors of each unit. Authority can then, if desired, be varied also by type and size of loan.

The Gunn Report suggested that in order to further diversify risk, particularly for business loans, that credit unions and caisses populaires should consider syndication of such loans. Not only does this have the effect of diversification but where a federation or one credit union or caisse populaire takes the lead, it also produces economies of scale and utilizes the expertise of that organization in the commercial lending field that might not be available at the individual credit union and caisse populaire level. We understand that some syndication now takes place. It is proposed to continue to permit such syndication but not to require it. This will permit the movement to continue to develop in a manner it determines to be in its best

interest. On a technical note, such loans should not require the borrower to obtain membership in every credit union and caisse participating in the syndicate.

B Overdrafts

The provision by credit unions and caisses populaires of chequing account services has led to the, probably inevitable, problem of overdrafts. Some jurisdictions have taken the "hard" line and prohibit them (see Manitoba, The Credit Unions and Caisses Populaires Act, Man. Stats. 1986-87, ch.5, s.45 and Nova Scotia, Credit Union Act, s.42). But even in these two jurisdictions, exceptions are provided. Practicality and consistency are best maintained if overdrafts are treated as unsecured (character) loans and only permitted under the same circumstances and subject to the same conditions as unsecured loans. Thus it is recommended that section 23.1 of the Credit Unions Act be amended to put the approval of overdrafts on the same basis as unsecured loans.

C Prepayment of Loans

In the cooperative spirit of promoting thrift and encouraging members to save, it is almost axiomatic that borrowers should be permitted to repay their loans at anytime. This right may, however, create a major (and maybe even, the classic) problem for any financial institution. Successful management requires matching the return on loans made with the returns expected on deposits. In a market of falling interest rates, there will be an incentive for borrowers to repay their loans to the credit union or caisse populaire and reborrow at the lower rates. At the same time, if the credit union or caisse has borrowed elsewhere, it may be locked-in at the higher interest rate. A

drop in interest rates below the borrowing costs of the credit union or caisse could obviously put it in a deficit position. Borrowers of money secured by mortgage of real estate for terms in excess of 5 years now have the right to repay their loans with a 3-month interest penalty. However, loans in excess of 5 years are not common.

At present, by Regulation 10(5) New Brunswick permits the prepayment of loans without penalty, in full or in part on any day that the credit union or caisse populaire is open for business. Manitoba has a similar provision but with an express obligation on the part of the credit union or caisse populaire to match the term and return of investments and loans with the term and return of member deposits (The Credit Unions and Caisses Populaires Act, ss.42(2), 49)). Alberta, on the other hand, has recommended that their provision permitting repayment be repealed. (Task Force Study, September 1985, p.60). In one brief, it has been suggested that if the right to prepayment is to be continued that the member at least be responsible for the administrative costs. Most lending institutions deduct the direct costs of loans at the time of their making and thus it is not necessary to enact any special provisions regarding costs at the time of prepayment. In any event, any such legislation should be part of the general law relating to interest and credit and not part of credit union/caisse populaire legislation.

In the cooperative tradition, it is proposed to continue to permit members to prepay loans but it is proposed to give each credit union and caisse populaire the opportunity to control this right with or without penalty through their by-laws, subject to any applicable general rules of law.

II Capitalization, Liquidity & Reserves

A. Capitalization & Surplus

Traditionally, share capital is intended to provide a margin of protection for creditors of corporations against losses. In theory, if a corporation whose financial position is properly balanced incurs a loss, the share capital should provide a sufficient cushion against the loss so that the claims of creditors can still be met by the corporation. Put another way, in the case of a loss, the share capital is the first to go. In the case of credit unions and caisses populaires, the theory (and purpose) has become somewhat obscured. First, because depositors must be members (and thus shareholders) each depositor has at least two accounts with the credit union or caisse populaire. There is his share capital account (which he might view as also including a proportionate share of any surplus) as well as his deposit account. It would appear that some depositors see this distinction as a mere technicality, even to the point where they would like to have both accounts insured. Second, even if the distinction is made and maintained, it is artificial to say to a depositor that his share capital account provides some protection for his deposit account. For example, if one were to require share capital to be at least 5% of assets, this is really just saying, as a practical matter, that for every $100 advanced by a member, only $95 can be placed in the deposit account and the other $5 must be placed in the share capital account. Of course, it must be recognized that some share capital comes from members who are borrowers instead of lenders.

The distinction between share capital and deposit accounts is theoretically difficult to justify. One might argue that the share capital account does provide some protection for creditors of the credit union or caisse populaire who are not depositors. Two points are relevant here. First this is not the group with whom we are primarily concerned. The availability of equity may, however, be important to obtain external borrowings. Second, they may be able to have their debts paid in priority to depositors under the Bankruptcy Act in any event. (see Laronge Realty Ltd. v. Golands Investments Ltd. et al. (1986), 7 B.C.L.R. (2d) 90 (B.C.C.A.) In summary the only protection that a depositor receives from the share capital account is to the extent that the proportion between his deposit account and his share capital account is not the same as other members. The less the member has in the share capital account relative to other members, the more protection he is afforded.

For profit making institutions this is not the case. Share capital of owners does provide a measure of protection to depositors. There appears to be a general trend towards the objective that share capital equal, at a minimum, 5% of assets for such financial institutions. The popular view of the proper relationship between debt and equity for financial institutions is 20:1, or, in other words, equity of 5% (See Canadian Bankers Association Brief, Jan. 23, 1987). This ratio is thought to create some confidence in the public that upon making a deposit, the deposit has a measure of protection. To ask a credit union member to, in some fashion or another, put up that 5% equity is, in reality, another way of saying that we want to use $5 of every $100 of member's assets to protect the other $95. Unless the $5 comes from some source external to the member, the protection is illusory. To the extent a member

does not see a proportionate share of the surplus account as his own, the retention of these funds can provide a measure of protection. This is the compromise approach taken or recommended by most other jurisdictions. Both Ontario and Manitoba have set an objective of capital and surplus constituting 5% of assets for credit unions in those jurisdictions (See Ontario, Program for Change, August 1986, p. 5; Manitoba Discussion Paper, Manitoba Cooperative Development Issues and Recommendations, N.D., p. 22).

The practical difficulty such an objective creates is that the retention of such surplus can only come at the expense of patronage dividends and patronage refunds. Thus it is not uncommon to give individual credit unions and caisses populaires considerable time to build the reserves. The Ontario Report, Program for Change, August 1986 proposed to build the capital and surplus of credit unions and caisses populaires to 5% of assets over a five year span (Report p.5). Following consultation with the movement, the plan has been modified to aim for capital to constitute 2% and surplus to be 3% no later than 1997. The proposal also "includes an exemption clause to use when the required level is unattainable" within the 10 year time period. (Modification to Proposal for Change, March 27, 1987, p.2). Until such levels are reached 20% of net earnings before dividends will be required to be contributed to surplus each year in order to attain surplus levels in accordance with regulations. (Ibid., p. 2) In conjunction with this, Ontario has proposed that share capital not be covered by deposit insurance. To augment this position, Ontario intends to define capital as shares held as a condition of membership.

Since share capital can be withdrawn at any time by the members, we have questioned the wisdom of including such capital as part of the protection reserve requirements. It has been suggested that the reserve requirements be

made up solely from surplus. Such a practice might limit the payment of dividends and patronage refunds, but would certainly increase confidence in the protection offered to members with regards to their deposits.

As of December 31, 1986, the surplus accounts of all of credit unions and caisses populaires in New Brunswick were 4.02% and 4.17% of total assets respectively. These figures include the guarantee reserves, undistributed surplus and advances to the mutual aid fund, but do not include the current surplus accounts, since these amounts are reported on a before dividend basis. However, since these funds were probably not wholly distributed in the form of dividends or rebates, the above percentages could be slightly higher. We should also point out that allowances for doubtful loans are included in the guarantee reserve accounts. In the future, we recommend that such allowances be accounted for as direct charges against current income and thus will not be considered as part of the guarantee reserve. We think that, since the amounts which have been advanced to the mutual aid fund are completely recoverable, and in fact will be returned over time (see recommendation re contributions to the Deposit Insurance Corporation), these amounts should also be considered as part of the surplus.

Given the above figures, we think that an objective of building the surplus accounts of credit unions and caisses populaires to 5% of assets over a reasonable time span (i.e., 5 years) seems realistic, and such a requirement should not impose unreasonable restrictions on the payment of patronage dividends and patronage refunds to the members.

What the objective means in reality is that in the self-help tradition, the movement collectively should use some of their undistributed earnings to protect the actual savings (i.e., deposits) of all members. It

means that in good times members must forego some dividends so that if there should be bad times, their savings have some shield of protection. This shield would be that the first 5% decrease in assets (i.e., losses) would come from capital and surplus rather than deposits. This would help to put credit unions and caisses populaires on a similar basis in meeting competition from other financial institutions for deposits.

It is recommended that New Brunswick credit unions and caisses populaires be required to build their undistributed surplus to 5% of assets over a five year span. Until such levels are reached, it will be necessary to require that credit unions and caisses populaires contribute a certain amount of their net earnings before dividends to surplus each year in order to attain the required reserves. The aforementioned Ontario requirement that an amount equal to 20% of net earnings before dividends be contributed appears, at first glance, adequate. However, the 20% contribution will only attain the required 5% level under certain specific circumstances. For example, if we consider the case of a credit union or caisse which has $1,000,000 of assets, the 20% requirement will only achieve the required 5% level within the five year limit if the following two conditions exist.

1 - The credit union or caisse earns a net return before dividends of at least 5% of total assets (i.e., $50,000 of net earnings).

2 - The assets of the credit union or caisse do not increase.

In such a case, the 20% yearly contribution of $10,000 will enable surplus to attain the required 5% of assets level (i.e., $50,000) within the five year limit. Of course, any credit union or caisse whose net earnings before dividends are greater than 5% of assets, and, whose asset growth is static or minimal, can attain the 5% required surplus level well within the five year limit. However, such would not be the case for credit unions or

caisses populaires whose net earnings before dividends were less than 5% of total assets, or, who are experiencing asset growth.

Contributions to surplus based on total asset value rather than net earnings would eliminate most of the problems referred to, for example, a yearly contribution of 1% of total assets will achieve the same result as the 20% of net earnings approach for any credit union or caisse whose asset growth is static or minimal. However, unlike the 20% of net earnings approach, a simple model can be devised for those credit unions and caisses populaires whose asset growth is more than minimal. The model is illustrated by the following Table I and further confirmed by Table II in Appendix A.

TABLE I Yearly percentage contribution (Percent of total assets) required in order to attain a surplus level equal to 5% of total assets within five years

% Asset Growth	% contribution to surplus	% asset growth	% contribution to surplus
0 - 2.5%	1.0%	25.01% - 30.0%	1.6%
2.51% - 5.0%	1.1%	30.01% - 35.0%	1.7%
5.01% - 10.0%	1.2%	35.01% - 40.0%	1.8%
10.01% - 15.0%	1.3%	40.01% - 45.0%	1.9%
15.01% - 20.0%	1.4%	45.01% - 50.0%	2.0%
20.01% - 25.0%	1.5%		

We therefore, recommend that until the undistributed surplus attains 5% of assets, every credit union and caisse populaire be required to contribute

from their yearly net earnings before dividends, to their undistributed surplus account, an amount equal to at least 1% of total assets.

The actual percentage contribution would be determined in compliance with Table I, subject to exemption by the Registrar, based on the percentage growth in assets for each credit union and caisse populaire. (For a more detailed illustration of the model, see Appendix A).

Concern was expressed that the 5% requirement for some caisses populaires and credit unions is not attainable within the five year limit and that for others, it would seriously limit the rate of dividend that they could pay to members. Based on the information contained in Table II as of December 31, 1986, 28% of the caisses populaires and 30% of the credit unions had reserve accounts that were equal to approximately 5% of their total assets. Table II further indicates that 80% of the caisses populaires and 65% of the credit unions had reserve accounts equal to at least 3% of total assets. It is understood that the implementation of the recommendation with respect to doubtful accounts would result in a reflection of lower percentages of reserve levels than those set out in Table II. Nevertheless, even when one takes into account that the percentages reflected in Table II include the Guarantee Reserves for doubtful accounts without a concurrent adjustment for doubtful accounts,for those credit unions just referred to, a reserve account equal to 5% of assets within five years would seem attainable without imposing undue hardship on their ability to distribute adequate returns to their members. It has been suggested to us that the portion of undistributed surplus that is required to be placed in the reserve account may be circumvented by a credit union or caisse populaire avoiding having any surplus by paying interest on deposits rather than patronage dividends and thus not included in the calculation of surplus for the purpose of determining the required contribution to the reserve account.

Table II. Caisses Populaires and Credit Unions Reserve accounts as a Percentage of total assets as at December 31, 1986, including the guarantee reserve. 1

		5% +	4-4.9%	3-3.9%	2-2.9%	1-1.9%	0-0.9%	Deficit	Total
Caisses Populaires	Number	24	21	25	10	7			87
	Percentage	27.58	24.14	28.74	11.49	8.04			100%
Credit Unions	Number	11	9	4	7		5	1	37
	Percentage	29.73	24.32	10.81	18.92		13.51	2.70	100%

1. The data appearing in this table was collected from December 31, 1986 unaudited financial statements. It should be noted that the data includes the Mutual Aid reserves, undivided earnings and other reserves, and includes the Guarantee reserves for doubtful accounts without any adjustments for doubtful accounts, and does not include current surplus for the year.

For some caisses populaires and credit unions, it may be difficult to attain the required 5% of assets level within the five year limit. It is recommended that the registrar be authorized to permit a caisse populaire or credit union to defer making any or all of the allocation to surplus if undue hardship is established. Any such deferral should be noted in the financial statements.

It should also be noted that the 5% capitalization requirement would mean that a credit union or caisse populaire would not be permitted to pay dividends where by borrowing funds or accepting new deposits it would not be maintaining the required 5% capitalization level.

B. Share Capital and Membership

It has been suggested that the movement might be better served if individual membership in a credit union or caisse populaire were increased from the traditional $5 share to $50 or $100 and that a credit union or caisse populaire be required to have 500 members before it be permitted to carry on business. This proposal has merit if share capital is seen as providing depositors some protection from losses. It has particular advantages where the credit union or caisse populaire has no surplus in the initial year of operations. We think, however, that the protection is illusory if the persons providing the capital are the same as the ones making the deposits. We therefore do not recommend requiring such but the law should be clear that individual credit unions and caisses populaires can impose such terms if they should so desire. By not imposing a membership requirement greater than the present 10 members possible further expansion of the movement is encouraged. It is recommended that if a credit union or caisse populaire chooses, it can have its share capital included in the calculation of the proposed 5% reserve requirements. However, should it so choose, the share capital should not be paid back to the members until it is replaced by other share capital (by new memberships) or by the allocation of surplus to the reserve account.

One brief also recommended that the legislation should permit an associate class of membership. The purpose of such a class is to allow

individuals who at one time met but no longer meet the membership requirement of residence or common bond of occupation or association (see Credit Unions Act s.18). It has been said that some persons who leave the territory or bond are no longer eligible for membership but would like to continue their affiliation. Some jurisdictions (Manitoba for instance) permit such individuals to maintain associate membership. They are given all the privileges of members except voting and holding office. In Manitoba the number of associates may not exceed 1/4 of the number of full members. In our opinion, the problem can just as easily be handled by making it clear that the membership requirement must be met at the time of taking out the membership and not a continuing one and thus enabling the credit union or caisse to grant every member the right to participate in the management of the credit union or caisse. However, if a credit union or caisse wants to require resignation when a member leaves the common bond, it should be permitted to do so by by-law.

C. Patronage Dividends

Patronage dividends have been the traditional way that the cooperative movement has rewarded those who have taken part in the system. Where operations produce a surplus, it can be shared in the form of a rebate of charges levied and as a dividend for those who have provided funds for operations. One difficulty that has arisen is that some credit union members have viewed the dividend as a substitute for interest that they would have received as a matter of right had they made their deposit at a bank. With this attitude, some members have come to expect "their dividends" whether the credit union or caisse has had a profitable year or not. Some credit unions or caisses have argued that the "dividends' must be paid in such circumstances in order to keep the depositors. The pressure to pay such dividends hinders the

accumulation of surplus and, at times, has even eroded capital.

At present, the distribution of surplus, declaration and payment of dividends is regulated by section 26(3) of the Act and section 19 of the Regulations, enacted pursuant to section 44(n) of the Act. It appears that these provisions were intended to restrict the payment of dividends out of net surplus. However, it appears that some credit unions and caisses populaires have interpreted the provisions as not imposing limitations but only as an authorization and concluded that other dividends are permitted. The result has been the payment of dividends while in a deficit position. Sometimes a stabilization board has made a contingent loan or a grant to enable the credit union or caisse populaire to pay a dividend. Sometimes it has merely condoned the payment. It is recommended the legislation be clarified to make it clear that dividends are only to be paid out of surplus. To pay dividends out of capital is an illusion. In effect the member is receiving a return of capital, or worse, a portion of his deposit back as a dividend. If the credit union or caisse populaire should be wound up, it would mean that those who withdrew their share capital and deposits first would profit at the expense of others or, more likely, a stabilization board would cover the deficit and, in effect, underwrite the dividend. Either scenario is contrary to the fundamental principles of financial cooperatives.

D. Liquidity and Reserves

As a deposit taking institution, credit unions and caisses populaires must always be cognizant of the fact that at any moment in time some depositors will want to withdraw some or all of their deposits. Obviously if all of the depositors' money has been loaned to other members, the credit union or caisse

populaire will not be able to meet the demand of the depositor. The movement, however, operates on the assumption that not all of the members will want all of their deposits at the same time. To safeguard against the possibility of a run on deposits there is general agreement at the national level that at least 10% of deposits, share capital and borrowings should be held in cash or in a form readily convertible into cash to meet withdrawals. One brief, however, received suggested a figure of 8%. At present, the rules regarding liquidity in New Brunswick vary depending on the type of deposit made by the member. At present, the actual liquidity rates maintained by the movement in New Brunswick overall may be closer to 18%. Some may see this as an overly conservative management of credit union and caisse populaire assets.

Within most jurisdictions, the assets that qualify as liquidity investments include cash on hand, cash deposits with other financial institutions such as chartered banks, and cash deposits with a central or federation. In fact, one of the major functions that has been assumed by centrals and federations is to provide a liquidity service. The Brunswick Central has joined the Canadian Cooperative Credit Society (CCCS) which provides even greater diversification of the liquidity function. The CCCS has introduced a policy whereby each individual credit union is supposed to keep 2% of its assets in liquid form to meet daily needs, the remaining 8% is to be forwarded to the Central which in turn forwards at least 2% to CCCS. In return, CCCS provides the Central with a line of credit for liquidity purposes. It has been represented to the committee that the 10% requirement has worked well but that not all members of the Central have advanced 8% of their assets to the Central but have opted to use other investments to meet their minimum liquidity requirements. It was suggested that the 2%-6%-2% formula should be

legislated. We recommend against this approach on two grounds. First, La Federation is not a member of CCCS and thus the formula is inappropriate for that branch of the movement. Second, in the cooperative tradition the Central can, if it wishes, impose as a condition of membership, that each credit union and caisse populaire comply with the 2%-6%-2% policy. We think that it is sufficient to legislate the overall liquidity requirements and leave it to the individual centrals and federations to decide for themselves if they want to impose further restrictions. We, therefore, recommend that liquidity reserves amounting to 10% of deposits, share capital and external borrowings be required.

Currently, the New Brunswick Credit Union Federations Act, section 25(3) requires "that a federation, which is not a member of C.C.C.S. shall, for the purpose of meeting withdrawals, maintain a reserve in cash or in readily convertible investments equal to at least 20% of all money deposited with it. We recommend that this requirement be increased to 25% in order to correspond to the 2% that will be forwarded to C.C.C.S. by a Central that is a member of this national third tier organization. For example, where a credit union or caisse has $1,000 of assets, it is required to maintain $100 (10%) in liquid assets. In compliance with C.C.C.S. and its Central's requirements, it forwards $80 (8%) to Central, which forwards $20 (2%) to C.C.C.S. The $20 forwarded to C.C.C.S. represents an investment, equal to 25% of the money deposited in the Central. We also recommend that regulation of the investment of the remaining 75% of the liquidity funds be provided for. We view it as inappropriate to require a credit union or caisse to keep its liquidity funds in cash and investments readily convertible into cash but permit the federation and central to invest 75% of these funds without any control. Consideration

may also have to be given to regulating the circumstances when deposits of these funds in the third tier will be permitted.

The availability of this 10% liquidity reserve to the individual credit unions and caisses populaires seems to be in doubt. One view is that this money can never be used to meet a run on deposits because to do so would immediately put the credit union or caisse in violation of the requirement. The "solution" that appears to be in vogue at the moment is for the central to grant the credit union or caisse populaire a line of credit. Apparently, drawings on the line of credit are not considered by the movement as a return of liquidity funds but treated as an independent loan and to emphasize the distinction, credit unions and caisses populaires must often give an assignment of some of their accounts receivable to secure the drawings on the line of credit. We find this distinction somewhat artificial. In our view, the intention of the liquidity requirement is to create a pool of funds that is available as a source of funds to meet withdrawals of members of credit unions and caisses populaires beyond normal cash flow requirements. However, once any of the 10% liquidity requirement of an individual credit union or caisse is used to meet withdrawals of its members, then that individual credit union or caisse populaire must then use all available assets as they come in to replenish its liquidity level to the required 10%. For example, if a Central advances funds to a credit union or caisse populaire on a line of credit, the advance should be regarded as a return of deposits. Consequently, if as a result of using the line of credit the individual credit union or caisse falls below the 10% liquidity requirement, it should not be permitted without the consent of the proposed deposit insurer to make any new loans until the liquidity reserve have been replaced. In Alberta, the r rve requirement is

calculated once a month by dividing the aggregate of the credit union's assets at the end of each Wednesday in the month by the number of Wednesdays in the month and taking 10% of the quotient. This determines the reserve requirement for the following month. We recommend New Brunswick adopt a similar procedure.

E. Allowance for Doubtful Accounts

In the past, attempts have been made to legislate the size of deduction that must be taken to account for the eventuality of bad debts in the calculation of surplus. The deduction being a non-cash outlay also has the effect of increasing the reserves of the credit union or caisse populaire, at least on a temporary basis. In the past, similar legislation under the Income Tax Act has also been tried. Under that Act, a credit union or caisse populaire could claim a reserve deduction of 1 1/2% of the first $2 billion of loans, plus 1% of any excess (Income Tax Act, s.137; Reg. 600). Under the Regulations enacted pursuant to the Credit Unions Act, the credit union or caisse populaire must deduct as a reserve 1 1/2% of all loans or an amount determined by their delinquency ranging from 25% for loans 6 months in arrears to 100% for loans more than 24 months in arrears. (Regulation 23). There has been some dissatisfaction with a regimented reserve system. It has been suggested that for some credit unions and caisses populaires, the deduction is too large in that their losses do not meet the level of the reserves required while for others it is too small. In one discussion paper (Credit Union Financial Standards, Third Draft, September 20, 1986 at p. 8) it was proposed that the reserve be based on the average of actual losses on loans and investments over the past five years with a provision for extra-ordinary losses. This proposal was apparently defeated at the Credit Union

Stabilization Funds of Canada Third Policy Conference, May 6, 1987. The precise reason for the rejection was not given in the chairman's summary of the proceedings but it appears that there was agreement that the past five years experience is not necessarily a good predictor of the next five years because of the important role that the general economic climate plays in determining losses.

The Tax Reform 1987 package proposes to repeal that part of section 137 of the Income Tax Act that outlines the 1 1/2% and 1% deductions and place all financial institutions on a similar basis.

> The proposed changes to the tax treatment of doubtful debts place all financial institutions (and others part of whose ordinary business includes the lending of money) on a consistent basis. The permitted reserve deduction in respect of doubtful debts arising from loans made in the ordinary course of business will now be related to the actual loan loss experience of the financial intermediary. The formula provision for trust and loan companies (section 33 of the Income Tax Act), credit unions (section 137) and life insurance companies (section 138) will be repealed.
>
> Doubtful debts may be established, depending upon the nature of a loan, on the basis of a loan-by-loan examination, or, where this is not feasible, on a pooled basis.
>
> Where a financial intermediary establishes a doubtful debt reserve in respect of aged pools of non-performing loans taking into account historical recovery rates, a full doubtful debt reserve will be permitted provided the criteria set out by Revenue Canada in Interpretation Bulletin 442 are met and the amounts are reasonable. Similarly, a full deduction will be allowed for the general provisions required by the Inspector General of Banks with respect to loans made to borrowers in a group of 34 heavily indebted countries.
>
> In cases where the reserves are based on an analysis of individual loans with unique characteristics and circumstances, it may not be possible to use a pooling

> approach to take into account an historical recovery rate. In such cases, the full deduction of a reserve for any particular loan can provide, in aggregate, a reserve in excess of eventual losses experienced, even though the deduction taken in each particular case is reasonable in the circumstances. Though subsequent recoveries are included in income for tax purposes, the taxpayer may have benefited from a tax deferral. A prescribed recovery rate will be established to reflect the average rates that have been observed historically, in order to provide a mechanism for eliminating the deferral of tax while taking into account differing circumstances in an administratively manageable manner.
>
> The proposals apply with respect to taxation years beginning after June 17, 1987 and ending after December 31, 1987. Income Tax Reform, 1987, June 18, 1987, p. 122-3.

The general requirement under the Income Tax Act in the future will be to permit a deduction that more accurately reflects losses. This is in accordance with generally accepted accounting principles. We recommend that this be a requirement under the Regulations of the Credit Union Act rather than the current requirement providing a formulated allowance to be allocated to the Guarantee Reserve. The allowance for doubtful accounts would, therefore, be subtracted from the value of the loan portfolio. Paragraphs 22 and 23 of Interpretation Bulletin IT-442, February 11, 1980 gives some guidance as to what is, and what is not acceptable in making this determination:

> 22. The requirements in respect of a reserve for doubtful debts claimed under paragraph 20(1)(l) are the same as those specified in paragraph 20(1)(p) for bad debts as summarized in 1 above, except as to the degree of doubt concerning the collectibility of the debts. For a debt to be classed as a bad debt there must be evidence that it has in fact become uncollectible. For a debt to be included in a reserve for doubtful debts it is sufficient that there may be reasonable doubt about the collectibility of it. Many of the comments in 1 to 13 above regarding bad debts, appropriately interpreted, apply equally to a reserve for doubtful debts.

> 23. For a taxpayer to establish that a reserve for doubtful debts is reasonable in amount it is necessary to identify the debts that are doubtful of collection, having regard for such indications as the period of arrears or default, the financial status and prospects of the debtor, the debtor's past credit record both with the taxpayer and, if available, with other creditors, the value of any security taken and any other factor that is relevant in judging the debtor's ability or willingness to pay. Once having identified which debts are doubtful, the maximum amount of the reserve should be calculated based on an estimate as to what percentage of the doubtful debts will probably not be collected. This calculation should preferably be based on the taxpayer's past history of bad debts, the experience in the industry if that information is available, general and local economic conditions, costs of collection, etc. This procedure may result in a reserve being calculated as a percentage of the total amount of the doubtful debts or a series of percentages relating to an age-analysis of those debts. However, a reserve that is merely based on a percentage of all debts, whether doubtful or not, a percentage of gross sales or some similar calculation is not considered to be a reserve determined on a reasonable basis as required by paragraph 20(1)(l).

III. The Second and Third Tiers

A. Centrals and Federations

Over time, a second level of organization has evolved in the credit union/caisse populaire movement. Today individual credit unions and caisses populaires are required to join an association of credit unions and caisses populaires known as a Central or Federation. (See Credit Unions Act, s.4) There are two such organizations in New Brunswick. La Federation des Caisses Populaires Acadiennes Limitee and the Credit Union Central of New Brunswick Limited. Federations or centrals have evolved to serve three main purposes. First, by joining together, most credit unions and caisses populaires have found that such an association can provide services to the credit unions and

caisses that they could not have afforded individually or, at least, provided at lower cost.

Second, the federations and centrals have served as an organization in which the credit unions and caisses can pool funds necessary to meet their liquidity requirements. In this regard Brunswick Central belongs to a national (the third tier) organization, the Canadian Cooperative Credit Society (CCCS), where provincial organizations further pool their resources to maintain an even larger liquidity pool. La Federation does not belong to a similar organization. In most Canadian jurisdictions there appears to be agreement that a prudent credit union should have 10% of its assets in liquid form in order to meet withdrawals. As discussed earlier, under this policy, individual credit unions and caisses populaires that are members of a federation that is a member of CCCS are expected to maintain 2% of their assets within their own organization and place the remainder with the central or federation. The central or federation holds 6% of all provincial assets and forwards the remaining 2% to CCCS. The pooling of liquidity is thought to have two advantages. To the extent the Central or Federation is willing to advance more funds to an individual credit union or caisse than it has on deposit with the central or federation, the individual credit union or caisse is in a stronger position to meet withdrawals than it would be on its own. Of course, it should be noted that it is axiomatic that every dollar advanced to a credit union or caisse over its liquidity deposits and share capital in the central or federation reduces the cash available to other credit unions and caisses in the central or federation. There is a second potential advantage to pooling. Short term investments (the type required for liquidity reserves) usually have

a low rate of return. If by pooling, a group is permitted to keep a lower percentage of these assets in short term investments, the pool may be able to earn a better rate of return. In fact, if the pool of assets is large enough, it may be able to borrow even more money in the market at a rate low enough to enable it to loan it to others at a profit and still meet the liquidity requirements of the movement. Much of this depends on the success of the investment policy of the central, federation, and CCCS.

The advantages of pooling of liquidity raises the question as to whether a credit union or caisse should, on this ground alone, be required to be a member of a central or federation. In our view, they do not. First, a central or federation cannot be legislated to come to the assistance of an individual credit union or caisse beyond the deposits made by that credit union or caisse without impinging on the deposits of other credit unions and caisses. Thus, assistance cannot be guaranteed by this means. In fact it has been represented to us that in times of crisis, it has been the federations that have come to the rescue while others have denied this. No matter who is right, a problem of illiquidity will lead to insolvency if an institution is forced to sell off its assets at prices below book value to meet withdrawals. "It may indeed be hard to dispose of commercial and personal loans at book value, since it would be more difficult for another institution to evaluate those loans over the short period of time available before the liquidity crisis turns into insolvency." ("A Framework for Financial Regulation", 1987, Economic Council of Canada, at p.46.) Insolvency problems have traditionally been left by the centrals and federations to the domain of stabilization boards and deposit insurers. It is obvious that on which side of the illiquidity/insolvency line one falls may be difficult to determine. Provided the stabilization board or deposit insurer is willing to come to the rescue, usually as a lender of last

resort, a liquidity crisis can be averted and public confidence maintained. This is how we think the system should operate and would thus require participation in a stabilization fund but not require membership in a central or federation.

A third function served by membership in a federation is that it qualifies the credit union or caisse as a "bank" under section 164.1 of the Bills of Exchange Act:

> 164.1 In this Part, "bank" includes every member of the Canadian Payments Association established under the Canadian Payments Association Act and every local cooperative credit society, as defined in that Act, that is a member of a central, as defined in that Act, that is a member of the Canadian Payments Association

A credit union or caisse populaire must be a member of the association or belong to a central or federation that is as member of the association to come within the definition of "bank" to have the chequing provisions of the Bills of Exchange Act apply to instruments drawn on it. It should be pointed out that under the Canadian Payments Association Act, a credit union or caisse populaire that is not a member of a central or federation may still be able to make a private clearing arrangement with another member institution but instruments drawn on such a credit union or caisse populaire are not "cheques" and the rules that apply to them are unclear. (See Canadian Pioneer v. Labour Relations Board (1980), 31 N.R. 361 (S.C.C.); La Caisse Populaire Notre Dame Limitee v. Moyen (1967), 61 D.L.R. (2d) 118 (Sask.Q.B.)). The aspect of chequing privileges that are now granted by credit unions and caisses populaires carries with it a concurrent obligation to see that the public is properly protected. This includes bringing itself within section 164.1 of the

Bills of Exchange Act. The difficulty of not coming within section 164.1 of the Bills of Exchange Act is discussed in Crawford & Falconbridge, Banking and Bills of Exchange, Vol.2, 8th ed., 1986 at p.1739-40:

> In addition to being a bill, however, a cheque must be drawn upon a bank. The definition of "bank" for this purpose was enlarged in 1980 to include every member of the Canadian Payments Association. Prior to that time the definition of the term "bank" in s.2 of the Act had caused an inordinate amount of difficulty with respect to instruments drawn on incorporated deposit-taking enterprises other than chartered banks. We have expressed the opinion in 4801.3 that this was unnecessary from the beginning, but even if it was an error, it cannot be denied that it was a very common error. A dozen courts and even Parliament itself struggled with the proper characterization of demand payment instruments drawn on banking businesses other than Bank Act banks, and with the attendant problems of ascertaining the rights of parties to them, without the assistance of the Bills of Exchange Act. There were various approaches to the problem. Trunkfield v. Proctor, decided in 1901, proposed that such instruments be treated simply as bills of exchange. That proposal attracted adherents but led to certain disadvantages, such as the loss of the customer's power of countermand which was thought to apply only to "cheques". Dean Falconbridge was critical of this approach, suggesting instead that the instruments should be regarded as "common law cheques", outside the Act but continued from pre-Act precedents by virtue of s.10. That approach also found adherents but was also found to involve hidden disadvantages for the parties due to the supposed inapplicability of sections of the Act that were remedial of deficiencies in the old pre-Act common law. Some courts remained unaware of, and some sought to ignore the problem, but that was technically difficult when the Supreme Court of Canada had officially recognized its existence.
>
> The cases are of no further practical significance and are unlikely to be, so long as the economy does not encourage the development of a class of unincorporated deposit-taking businesses not qualifying for or electing to hold the membership in the Canadian Payments Association.

Some credit unions have been able to obtain membership in the Canadian Payments Association in order to meet this requirement even though they do not clear

their own cheques.

The provision of services, liquidity and cheque clearing by federations raises the question of whether individual credit unions and caisses populaires should be required to maintain membership in a federation. At present, section 4 of the Credit Unions Act makes membership mandatory. It has been argued by New Brunswick's largest caisse populaire that this should be changed. It argues that compulsory membership violates one of the essential principles of co-operative organizations; open and voluntary membership. Voluntary membership gives individual credit unions and caisses the democratic right to decide their own destiny. On the other side, it is argued that the strength of the movement lies in the joining together of the individual credit unions and caisses to provide the movement with a large cooperative financial base that can meet the needs of today's modern society. In fact, La Federation would go so far as to require any institution using the words "caisse populaire" to be required to be a member of La Federation. La Federation cites the Manitoba legislation in support of its position (see 3, The Credit Unions and Caisses Populaires Act. (Manitoba, 1986-87, ch.5) s.178)) The arguments have been raised and debated before (see, for example, Poapst, Studies for Decision Making: Towards the Development of Credit Unions in the Atlantic Provinces (1979)) at p. 137 and Report & Recommendations of the Minister's Task Force on Credit Unions, Alberta, September,1985, p. 109.) Because of its size, La Caisse Populaire de Shippagan Limitee has said that it has not been able to find much advantage to belonging to a central or federation. With assets over $58 million, compared with $89 million for all other 36 credit unions belonging to the Brunswick Central, there is some truth to the argument.

Elsewhere we have recommended that a provincial deposit insurance corporation be established that will assume the functions of the stabilization boards which are currently adjuncts of the federations and all credit unions and caisses populaires will be required to contribute to it. With this change, compulsory membership in a federation is not as essential. Large credit unions can obtain elsewhere, or even in-house, services that are provided by federations. Also liquidity requirements need not be met by deposits (See Credit Unions Act, Regs. S.24(1)) with a federation (although with economies of size, a federation should be able to provide individual credit unions and caisses with a better return on their liquidity reserves than they could obtain individually and maybe even greater resources to meet liquidity demands). Finally, if a credit union or caisse populaire wants to provide chequing privileges, private arrangements appear to be possible provided they meet the definiton of "bank" in the Bills of Exchange Act. Thus compulsory membership does not appear to be necessary. We would hope, however, that in the cooperative spirit, each credit union and caisse populaire would want to belong to a federation and, in turn, the federations would be able to offer such services that each credit union and caisse would benefit from membership. Again we refer to the essential principles of cooperative organizations, "All cooperative organizations, in order to best serve the interests of their members and their communities, should actively co-operate in every practical way with other co-operatives at local, national, and international levels". (The Essential Principles of Co-operative Organizations as approved by International Co-operative Alliance, September, 1966). Open and voluntary membership may be the best way to achieve that objective. The ability to withdraw may constitute the best incentive for the federations to serve

individual credit unions and caisses populaires. In addition, in the cooperative spirit, there is no reason to give the Central and La Federation a monopoly control over credit unions and caisses populaires along linguistic lines. Federations should function on the same open and voluntary basis as their underlying members. It should also be noted that the intent of the present Credit Union Federations Act was not to create only two federations but to provide any ten or more credit unions and caisses populaires the opportunity to form a federation. (Credit Unions Federation Act, S.2) We think that principle should be a guide in determining the direction of any future legislation. However, it is recommended that a credit union or caisse not be permitted to grant chequing privileges unless it is a member of a federation or the Canadian Payments Association.

One corollary problem has been brought to our attention. We understand that at present, the by-laws of one of the second tier organizations are such that it may be difficult for a credit union or caisse populaire to leave it. This is because the central or federation may be entitled to hold the share capital invested by the credit union or caisse for some time after it has withdrawn its membership. It has been suggested that the maximum period that a central or federation should be allowed to keep the share capital of a withdrawing credit union or caisse populaire be one year. We concur with this position.

Most other jurisdictions do not appear to require compulsory membership in a federation but they do require individual credit unions and caisses populaires to participate in either a stabilization fund or a deposit insurance scheme. (See Table 3) One major exception appears to be Manitoba's new Act which requires each credit union and caisse to join either the Co-oporative Credit Society of Manitoba Limited or La Federation des Caisses

Populaires du Manitoba. (See Man. Stats. 1986-87, ch.5, s.178). Saskatchewan may have achieved a similar result by requiring credit unions to maintain an account with Credit Union Central (See The Credit Union Regulations of Saskatchewan, Ch. C-45.1,Reg. 1, s.4(3)). On balance, however, we would recommend voluntary membership.

Table 3. Summary of legislative requirements or regulations re compulsory participation of caisses populaires and credit unions to stabilization funds and federations or centrals in the jurisdictions of Canada

JURISDICTION	CONTRIBUTION TO STABILIZATION FUNDS OR DEPOSIT INSURANCE CORP.	MEMBERSHIP IN CENTRAL OR FEDERATION
Newfoundland	Yes (Reg. 57)	No (Sec. 72)
Nova Scotia	Yes (Sec.84(2))	No (Sec.111, 112)
Prince Edward Island [1]	Yes (Sec.42(1))	No (Sec. 37)
Quebec	Yes (Sec.40(2))	Yes (Sec.12)
Ontario	Yes (Sec.12(6)) (Sec.96(3))	(Sec.115) No (Sec.12)
Manitoba	Yes (Sec.158)	Yes (Sec.178)
Saskatchewan [2]	Yes (Sec.249(2)(h))	Yes(Reg.1(54)(3))
Alberta [3]	Yes (Sec.102)	No (Sec.86)
British Columbia	Yes (Sec.141)	No (Sec.125)

1. S.6 of the Act provides that the Rules & Regulations of the Central are applicable to all credit unions whether or not they are a member of the Central.
2. The Act specifically requires that all credit unions must deposit their liquidity investments with the Central. In turn, the Central by-laws provide that in order to use the "deposit services" of the Central, a credit union must be a member of the Central. The practical effect is that all credit unions must be a member of the Central, although the Act does not require it directly.
3. It is understood that consideration is being given to provide for compulsory membership but with regulatory authority to permit a credit union to opt out pursuant to conditions to be set out in the regulations.

At present membership in the second tier carries with it the right to vote on the basis of one credit union or caisse populaire, one vote. It has been suggested that this should be changed to reflect the size of the credit union or caisse populaire. The credit union/caisse populaire movement was founded on principles of cooperation and democracy that included the principle of one person, one vote. At the central and federation level, this has been translated to mean one credit union or caisse populaire, one vote. This policy is more in keeping with cooperative principles than a voting scheme weighted in relation to the size of the members of the central or federation.

B. Stabilization Boards vs. Deposit Insurance

While the Central and La Federation have played a major role in providing service, liquidity and cheque clearing, the task of meeting insolvency problems has become the responsibility of the stabilization boards. At present, each central or federation has under its direction a stabilization fund that is intended to be used to meet any financial difficulties that an individual credit union or caisse populaire might encounter. It is intended that the fund ultimately be used to protect deposits and share capital of members. (See Credit Unions Act, s.47(1). While the movement perceives philosophical differences,it is comparable to a deposit insurance scheme.

In the past, stabilization boards have concentrated on promoting the financial stability of credit unions and caisses by taking over the administration of unsound units, providing managerial assistance, and providing financial assistance to rehabilitate individual credit unions and caisses as well as facilitating mergers of units in financial difficulty. All of these

methods have the result of ultimately protecting depositors. This is sometimes contrasted with the perceived role of an insurer who merely pays out any deficiency to depositors on the liquidation of an institution. It should be noted, however, that this need not be the only role of an insurer and, in fact, the Annual Report 1986 of the Canada Deposit Insurance Corporation indicates that, "The ongoing role of CDIC as an insurer with respect to troubled members must be preventive and timely. In plain language, the Corporation's role is moving from that of an undertaker to that of doctor" (p.6). It appears that CDIC has borrowed a page from the credit union/caisse populaire movement. As deposit insurers and stabilization boards have matured, they have grown in similarities. It is not surprising that Saskatchewan's Mutual Aid Board has been renamed the "Credit Union Deposit Guarantee Corporation".

It is our view that consumers would prefer and be better served by formalizing a deposit insurance system in New Brunswick and that this can be accommodated without sacrificing the advances made in the past by the two stabilization boards. We think the public would be better served if the two stabilization funds were to become the New Brunswick Credit Union Deposit Insurance Corporation/La Corporation de Assurance Depots des Caisses Populaires du Nouveau-Brunswick. If we were starting the movement from the beginning, we would go even further and recommend that the liquidity and solvency reserves be under the supervision of only one organization. It is obvious that a liquidity crisis can lead to a solvency problem and "jurisdictional" problems between two separate organizations would be solved with only one organization. However, we recognize the tradition that has developed and recommend that the separation of functions continue. However, we recommend one corporation to succeed the two boards for several reasons. One main goal of insurance is risk spreading. In

the past the credit union/caisse populaire movement in other provinces has, on occasion encountered financial difficulties. Experience has shown that the greater the diversification, the better able one is to meet any regional economic downturns. We also think that one organization would create greater public confidence. In this regard, the Canada Deposit Insurance Corporation is instructive. CDIC is intended to be an industry financed, deposit insurance system. In fact, with premiums at the rate of only 1/10 of 1% of insured deposits the CDIC deficit was $1.2 billion at the end of 1986. (Canada Deposit Insurance Corporation, Annual Report, 1986 at p. 10.) However, Federal Government loans have enabled it to meet its obligations. In spite of this, it has been said that CDIC is perceived as providing depositors with stability and security, and substantial experience in financial supervision. (See Addendum to the Brief submitted by Co-operative Financial Institutions to the Submission by the Canadian Credit Union System on The Wyman Report: The Final Report on the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation to the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, September, 1985) CDIC is aiming to eliminate the deficit and creating a fund that would constitute 0.75% of insured deposits. In contrast, the two stabilization funds in New Brunswick are in a surplus position and presently the surplus exceeds 1.5% of deposits and the provincial objective is to reach 3% (See Credit Unions Act Regulations, s.22(3)). This has been achieved by levying a fee of 1/4 of 1% of deposits and share capital. The ideal rate and size for a secure deposit insurance system is virtually impossible to predict. As the Brief previously referred to indicated with regard to a target of 1.25% - 1.50% for a credit union fund, "No reasonable projection can be made, however, to cover the severe regional economic downturns experienced from time

to time in Canada". It is clear, however, that New Brunswick's stabilization boards have a better track record than CDIC. Yet it is thought by some that CDIC would be the ideal solution.

The funding of deposit insurance presents great challenges to the movement. The maximum premium rate at present appears to be 1/4 of 1% of insured deposits (See McGuinness and Abrams, Deposit Protection: Lessons Learned from Recent Experience (1986), 12 Can. Bus. L.J. 185; (1987), 12 Can. Bus. L.J. 312). Saskatchewan hopes to build their fund to 1% of insured deposits (Schroeder, Deposits Fully Insured (1983) p.88) and at least one study has indicated this may be too low. (Ibid., p.89). The basic problem is classic. The more charges that a credit union or caisse populaire incurs, the less surplus available to its members and the less attractive the movement is to the public. At the same time the public wants security and this can only be provided with money. Even a premium of 1/4 of 1% of insured deposits only provides the movement with fractional coverage. Such insurance is founded on the assumption that not all credit unions and caisses populaires will find themselves in difficulty but only a small fraction of them and, of those, not all of their loans will prove uncollectible. In fact, ignoring for a moment the investment income that the insurer would earn on premiums, the assumption is that, on average, the problem cases will not exceed 1/4 of 1% of insured deposits in any one year. One must not lose sight of the fact that insurance or a guarantee is only as good as the financial resources of the insurer or guarantor. One deposit insurer in New Brunswick does not make it a certainty that depositors will always receive 100% of their deposits and share capital but it tends to reduce the risk of loss. This is even more so if the insurer has the ability to borrow from the Province or CDIC.

CDIC only insures deposits to a maximum of $60,000. Saskatchewan's Credit Union Deposit Guarantee Corporation fully guarantees all deposits. The matter raises some fundamental issues. If deposits and share capital are fully insured, the members only have their surplus at risk. One might restrict insurance to deposits so that share capital is also at risk but this would probably lead to members maintaining the minimum share capital requirement of $5.

Alternatively, a scheme that insured a percentage (for example, 95%) of a member's total deposits and share capital could be viewed as the best compromise. It would recognize the reality that there is not a great deal of difference between share capital and deposits and at the same time reinforce that, as an institution, the credit union or caisse populaire is owned by the members and they are to the extent of 5%, at risk. To this extent the market place would also encourage prudency on the part of the membership in the management of the credit union or caisse, especially if such a scheme were designed to ensure that the member's 5% was a first loss and not co-insurance. This would also maintain the "market discipline" recommended by the Wyman Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation (1985). They recommended all depositors should be exposed to some risk (suggesting 10%).

To be competitive with the other financial institutions, the Wyman proposal is probably not acceptable. Insuring to $60,000 would put credit unions and caisses populaires on a similar basis and full insurance, like Saskatchewan, would give credit unions and caisses populaires an advantage over their competitors. Capping deposit insurance at $60,000 has the appearance of being less expensive but if the traditional methods of stabilization are continued by the new corporation, members will receive 100% insurance in any

event and therefore the Saskatchewan model of deposits fully guaranteed is proposed for New Brunswick's credit unions and caisses populaires. In addition to deposits and share capital being at risk, it must be remembered that collectively the members also have any surplus left in the credit union or caisse at risk. Thus, to this extent they are not only co-insurers but also are the first losers in the event of losses. Thus, indirectly, the Wyman proposals would apply to credit unions and caisses populaires.

To be effective, we believe that the corporation, like the stabilization boards, must have borrowing authority from the Province and likewise, the Lieutenant-Governor-in-Council should be authorized to lend to the deposit insurance corporation. If the recommendation for a deposit insurance corporation is accepted, it is suggested that the corporation pursue the opportunity to also borrow from CDIC as, for example, the Credit Union Stabilization Corporation (Alberta), Credit Union Deposit Insurance Corporation of British Columbia and the Saskatchewan Credit Union Deposit Guarantee Corporation have done. (See CDIC Annual Report, 1986, p. 4.)

Since the movement has been successful in managing its own affairs in the past, we believe that, as long as they continue to show good judgment, they should be primarily responsible for their own destiny in the future. Therefore it is recommended that management of the deposit insurance corporation rest primarily with the movement. It is suggested that a board of directors of six could be put in place with two members appointed by each federation and two by the government. Some of the functions presently performed by the federations as well as those of the stabilization boards would be assumed by the new deposit insurance corporation. Needless to say, this will require that some realignment of staffing between the federations and the deposit insurance

corporation.

Funds presently held by the stabilization boards would be transferred to the new corporation. The mutual aid fund (See Credit Unions Act Regulations, s.22(1)) would also be transferred and held on the same basis that it is presently held by the stabilization boards and subject to withdrawal by credit unions and caisses populaires when the deposit insurance corporation's funds reach 3% of total deposits (See present Regulation 22(3)).

We recommend that all credit unions and caisses populaires be required to contribute to the deposit insurance scheme. The power to set premiums should be vested in the corporation. We would anticipate that a premium of 1/4 of 1% of insured deposits would be the norm, consideration should be given to providing discounts to those credit unions and caisses that have surplus accounts totalling at least 5% of assets. This would provide each credit union and caisse an additional incentive to meet the surplus objective.

Chapter 3

The General Regulatory Structure

The general regulatory structure of the credit union/caisse populaire movement is presently provided for by two statutes (Credit Unions Act and Credit Union Federations Act) and the Regulations thereunder. Through control of the By-Laws of individual credit unions and caisses, another level of regulation is also provided. As credit unions and caisses populaires have grown and developed, their needs have changed as well as their problems. Saskatchewan (The Credit Union Act, 1985, chapter c-45.1) and (Manitoba 1986-87, Ch.5) have recently enacted new statutes. The central feature of both pieces of legislation is that they are similar to the Business Corporations Acts for those provinces. This should not be surprising. It appears that the original credit union/caisse populaire legislation used the old Companies Acts as their model. It must be remembered that all of these legislative provisions have as their objective the facilitation and control of organizations and the relationship of the members of those organizations. The rules are also often picked up by charitable organizations as well. This is, in part, because they have worked reasonably well, are reasonably definitive, and are reasonably understood. The present Business Corporations Act model, has the further attraction that it is a recent attempt to solve the administrative problems that business organizations generally have faced and have been adopted nationally because of their simplicity and clarity. Many of the issues dealt with therein are facilitative and more technical in nature than of substantive policy and thus have not

generated much debate. From a legal point of view, however, the approach taken by the business corporations acts should clarify a number of potential problems. Further, judicial decisions in other areas of the law will serve as useful guidelines for credit unions and caisses populaires. This is is particularly true if any new legislation is expressed in similar legislative language. In the trust and loan company field, it has been proposed to bring those companies under the Business Corporations Act rules by requiring them to apply for a certificate of continuance under that legislation. (See Bill 96, Loan and Trust Companies Act, s.3).

The credit union/caisse populaire legislation in both Manitoba and Saskatchewan have modelled the part dealing with incorporation, including the application, registration, name, seal and pre-incorporation contracts on their respective Business Corporations Act and it is proposed to do the same for New Brunswick. There are no major policy issues that have been identified in this area. Like the present Act and unlike the Business Corporations Act, it is proposed that the Minister will continue to have the discretionary power to approve incorporation of credit unions and caisses populaires.

It is also proposed that credit unions and caisses populaires have capacities and powers comparable to other business corporations. This includes clarifying the law with regard to ultra vires transactions, abolition of constructive notice doctrine and clarifying the authority of agents, the designation of head office, clarifying the lack of necessity of a corporate seal and the right of access by members to credit union and caisse populaire documents. The corporate finance, security certificates, registers and transfers parts of the business corporations statute and is not as completely applicable to credit unions and caisses populaires as many other areas but there

are areas of mutual concern and applicability. The matter of loans and deposits will require a separate part in the Act and these matters have been dealt with in the preceding chapter.

The general rules regarding management and, in particular, matters dealing with directors and officers including organizational meetings, meetings generally, indemnification, standard of care, and conflict of interest guidelines are as of much relevance to credit unions and caisses populaires as they are other business corporations and it is proposed to use the Business Corporations Act as the model for the new Act. There are areas that it is proposed to not include: e.g., qualification of directors; it is proposed to require membership as a condition to being a director; it is not proposed to introduce cumulative voting provisions, nor any insider trading provisions.

It is proposed to update the rules regarding the meetings of members along the lines of the Business Corporations Act, but this will not include the right to vote by proxy or unanimous shareholder agreements.

Financial Disclosure and Audit

In evaluating what the financial disclosure and audit requirements should be for credit unions and caisses populaires in New Brunswick, it became evident that most of the other jurisdictions have adopted the requirements found in the Business Corporations Act. The "Loan and Trust Companies Act" of New Brunswick has also adopted these requirements (sec. 137 to 148). Therefore, to be consistent, similar requirements are recommended for credit unions and caisses populaires.

The modifications are minor and involve mostly the substituting of words, where applicable, such as "credit union" for "company"; "caisse populaire" for "compagnie"; "member" for "shareholder"; and "Registrar" for "Superintendent".

In our opinion, there is one major modification which is required. Most jurisdictions require that credit unions and caisses populaires appoint professionally accredited auditors. We recommend that this requirement be adopted in New Brunswick. If such is the case, section 140(4) of the "Loan and Trust Companies Act" which reads as follows, "A person is disqualified from being an auditor of a provincial company if the person is not an accountant...", would have to be modified to read as follows: "A person is disqualified from being an auditor of a provincial credit union if the person is not a member of a certified accounting association...".

It is not necessary that the actual audit be performed by a member of a certified accounting association, but the audit procedure should be prepared by, and the audit supervision should be carried out by one.

It has been suggested that the audit procedures appropriate for credit unions and caisses populaires be defined. We think that such a task should be left to the auditors themselves. However, since it has been pointed out earlier that the loan portfolio is the single most important asset of the credit union or caisse populaire, heavy emphasis should be placed on an in depth examination of the loan portfolio in determining what should be the generally accepted auditing procedures. Section 146(2) of the "Loan and Trust Companies Act" would accommodate such procedures:

> "The Superintendent (Registrar) may at any time in writing, and shall when so required by the Minister, require that the scope of an annual audit of a provincial company (credit union) be enlarged or extended in any manner that the Superintendent (Registrar) thinks fit".

Such procedures would not be inconsistent with generally accepted auditing standards as defined in the Canadian Institute of Chartered Accountants Handbook (Section 5000):

> 01. The objective of an audit of financial statements is to express an opinion on the fairness with which they present the financial position, results of operations and changes in financial position in accordance with generally accepted accounting principles, or in special circumstances another appropriate disclosed basis of accounting, consistently applied. Such an opinion is not an assurance as to the future viability of an enterprise nor an opinion as to the efficiency or effectiveness with which its operations, including internal control, have been conducted.
>
> 03. In the performance of an audit of financial statements, the auditor complies with generally accepted auditing standards, which relate to the auditor's qualifications, the performance of his examination and the preparation of his report.

With regard to the appointment of auditors, we would emphasize the following recommendations:

1. That only members or firms of a certified accounting association be appointed as auditors of any credit union, caisse populaire, Central or Federation. This requirement does not mean that the audit must be performed by a professionally accredited accountant. Preparation of the audit procedures, supervision of the audit process and accepting responsibility for the audit report by a professionally accredited accountant would be sufficient.

   We think that affiliates of a Central or Federation, such as Services Unis de Verification et D'Inspection Inc. (SUVI) could qualify for appointment as auditors of any credit union or caisse populaire, provided such an affiliate has at least one member of a certified accounting association on staff, whose functions would include those previously mentioned.

2. That the auditors appointed be independent of the credit unions, caisses populaires, Centrals or Federations being audited. Again, we feel that, in the case of credit unions and caisses populaires, affiliates of a Central or Federation, such as SUVI, qualify as independent. The reason being that each credit union and caisses populaire is a separate corporate entity, independent of the Central or Federation. Their relationship will be, as per our recommendation, one of voluntary membership in order to avail itself of the independent services provided by the Central or Federation.

   Furthermore, section 140(9) of the "Loan and Trust Companies Act" of New Brunswick states: "An interested person or the Superintendent may apply to the Court for an order exempting an auditor from disqualification under this section and the Court may, if it is satisfied that an exemption would not unfairly prejudice the shareholders or the depositors, make an exemption order on such terms as it thinks fit, which order may have retrospective effect". A similar section has been recommended for the credit union/caisse populaire act, therefore, the appointment of an audit firm which is an affiliate of a Central or Federation, such as SUVI would be justifiable, if necessary, through an exemption granted by the Court.

3. That similar to Section 117(1) of the "Loan and Trust Companies Act" of New Brunswic, the directors of a provincial credit union or caisse populaire appoint from among their number a committee to be known as the audit committee to be composed of not fewer than three directors.

Other parts of the Business Corporations Act that are of relevance to credit unions and caisses populaires include the part on fundamental changes including amalgamation, investigations and remedies.

Chapter 4

Summary of the Recommendations

Chapter 2 - Protection of Deposits

I - Loan Policies

A. Diversification

1. We recommend that the rules requiring diversification of the loan portfolio continue to be imposed by law. However, we recommend that new limits be enacted that would ensure adequate diversification of the loan portfolio of each credit union and caisse populaire.

2. We recommend against any general monetary limits on loan policies. It is recommended that a discretionary power to approve individual loan limits be vested in a new Deposit Insurance Corporation.

3. We recommend the creation of two new loan categories, both related to institutional organizations; one category for those institutional organizations whose debts are guaranteed by government, and a second category for those institutional organizations whose debts are not guaranteed by government.

4. We recommend that syndication of loans be permitted but do not propose that syndication be required.

5. We recommend that a credit union or caisse populaire not be permitted to loan more than 5% of its assets to any one member.

6. Subject to recommendation 5, it is recommended that a monetary maximum of $20,000 be placed on unsecured "character" loans.

7. It is recommended that business loans and non-government guaranteed institutional loans be restricted to 20% of the assets of any credit union or caisse populaire. Business loans would be defined to include loans made in connection with farming, fishing

or forestry.

B Overdrafts:

We recommend that overdrafts be permitted, but that approval of overdrafts be on the same basis as unsecured loans.

C Loan Prepayments:

We recommend that members be permitted to prepay their loans, however, it is proposed to give each credit union and caisse populaire the opportunity to determine the prepayment penalty through their individual by-laws.

II Capitalization, Liquidity and Reserves

A Capitalization and Surplus:

1. We recommend that each credit union and caisse populaire be required to maintain an undistributed surplus account (contingency reserve account) equal to at least 5% of its total assets at year end.

2. For those credit unions and caisses populaires whose undistributed surplus account has not yet attained 5% of total assets, they be required to build up their surplus account to the 5% level over five years.

3. We recommend that until the undistributed surplus attains a level of at least 5% of total assets, each credit union and caisse populaire be required to contribute to surplus, from their net earnings before dividends, an amount equal to at least 1% of their total assets at year end. However, for those caisses populaires and credit unions who

have achieved asset growth, the amount required be determined as per table 1.

4. Should it become evident that for some caisses populaires or credit unions, it would be very difficult to attain the required 5% of assets level within the five year limit, or if net earnings are not sufficient to contribute the required 1% of assets (or more) into the reserve account, we recommend that the Registrar be empowered to permit the caisse populaire or credit union to defer making all or any of the allocation to surplus. Any such deferral should be pointed out in notes to the financial statements.

5. We recommend that credit unions and caisses populaires be prohibited from paying dividends when in a deficit position.

B. Share Capital and Membership:

1. We recommend that if a credit union or caisse populaire chooses, it can have its share capital included in the calculation of the proposed 5% reserve requirements.

2. We recommend that membership requirements must be met at the time of taking out membership and not be a continuing one.

C. Patronage Dividends:

We recommend that the legislation be clarified to make it clear that dividends are only to be paid out of surplus.

D. Liquidity and Reserves:

1. It is recommended that each credit union and caisse be required to maintain a reserve in cash or in readily convertible investments equal to at least 10% of its total deposits, capital and external borrowings.

2. It is recommended that each Central or Federation be required to maintain a reserve in cash or in readily convertible investments equal to at least 25% of all money deposited with it and consideration be given to regulation of the remaining 75%.

3. We recommend that if a credit union or caisse populaire does not meet the liquidity requirements, it not be permitted to make any new loans until the reserves have been replaced.

E. Allowance for Doubtful Accounts:

We recommend that an allowance for doubtful accounts be maintained by the credit unions and caisses populaires. Determination of this allowance should be similar to the general Income Tax Act requirements and based on generally accepted accounting principles rather than the current requirement providing for a formulated allowance to be allocated to the Guarantee Reserve. The allowance for doubtful accounts would be subtracted from the value of the loan portfolio. (Paragraphs 22 and 23 of Interpretation Bulletin IT-442, Feb. 11, 1980).

III. The Second and Third Tiers

A. Centrals and Federations:

1. If a Deposit Insurance Corporation is established pursuant to our recommendation, we recommend that compulsory membership in a Central

or Federation not be required.

2. We recommend that the maximum period a Central or Federation may keep the share capital of a credit union or caisse populaire be limited to 1 year.

3. However, it is recommended that a credit union or caisse not be permitted to grant chequing privileges unless it is a member of a federation or the Canadian Payments Association.

4. We recommend that the voting rights remain along co-operative lines which would continue to be equal voting rights for each member credit union or caisse populaire.

B. Deposit Insurance Corporation

1. We recommend that the two stabilization boards be merged to form a new deposit insurance corporation.

2. It is recommended that each credit union and caisse populaire be required to contribute to the insurance fund.

3. The corporation will be authorized to determine premiums with authority to establish variable rates.

4. The new deposit insurance corporation fully guarantee deposits.

5. The corporation be managed by a board of directors, 2 appointed by La Federation, 2 by the Central and 2 by the government.

Chapter 3 - The General Regulatory Structure

A. General Structure.

1. With respect to issues concerning the general regulatory

structure we recommend legislation similar to the Business Corporations Act of New Brunswick be adapted for credit unions and caisses populaires.

2. We recommend that the Minister continue to have the discretionary power to approve incorporation of credit unions and caisses populaires.

3. We recommend that credit unions and caisses populaires have capacities and powers comparable to other business corporations. This includes clarifying the laws regarding: ultra vires transactions; abolition of constructive notice doctrine; clarifying the authority of agents, the designation of head office; lack of necessity of a corporate seal; and, right of access by members to credit union and caisse populaire documents.

4. We recommend the use of the Business Corporations Act as the model for determining the general rules regarding management, in particular, matters dealing with directors and officers such as: meetings; idemnification; standard of care, and conflict of interest guidelines.

B. Financial Disclosure and Audit:

1. It is recommended that requirements regarding financial disclosure and audit procedures be legislated in a similar manner as the "Loan and Trust Companies Act" of New Brunswick (Section 137 to 148).

2. It is recommended that only members or firms of a certified accounting association be appointed as auditors of the credit unions. caisses populaires. Centrals and Federations. An affiliate firm of a

Central or Federation may be appointed as auditor of any credit union or caisse populaire, provided the audit procedure is prepared by, and the audit process supervised by a member of a certified accounting association.

3. It is recommended that the auditors be independent of the credit unions, caisses populaires, Centrals or Federations being audited.

4. It is recommended that audit committees be required for the individual credit unions and caisses populaires, similar to Section 117(1) of the Loan and Trust Companies Act of New Brunswick.

C. Other

We recommend that regulations similar to the Business Corporations Act be established with regards to fundamental changes including amalgamation, investigations and remedies.

APPENDIX A

Table II

An illustrated model showing the contributions required to attain a level of surplus equal to 5% of total assets within five years at various growth rates in assets for a credit union/caisse whose asset base is $1,000,000.

GROWTH RATE	5%	10%	15%	20%	25%	30%	40%	50%
Total Assets Year 1	$1,050,000	$1,100,000	$1,150,000	$1,200,000	$1,250,000	$1,300,000	$1,400,000	$1,500,000
2	1,102,500	1,210,000	1,322,500	1,440,000	1,562,500	1,690,000	1,960,000	2,250,000
3	1,157,625	1,337,000	1,520,875	1,728,000	1,953,125	2,197,000	2,744,000	3,375,000
4	1,215,506	1,470,700	1,749,006	2,073,600	2,441,406	2,856,100	3,841,600	5,062,500
5	1,276,287	1,617,770	2,011,357	2,488,320	3,051,758	3,712,930	5,378,240	7,593,750
5% of Total Assets	$ 63,814	$ 80,888	$ 100,567	$ 124,416	$ 152,588	$ 185,646	$ 268,912	$ 379,680
% Contribution to Surplus	1.1%	1.2%	1.3%	1.4%	1.5%	1.6%	1.8%	2.0%
Year 1	$ 11,550	$ 13,200	$ 14,950	$ 16,800	$ 18,750	$ 20,800	$ 25,200	$ 30,000
2	12,127	14,520	17,192	20,160	23,437	27,040	35,280	45,000
3	12,734	15,972	19,777	24,192	29,297	35,752	49,392	67,500
4	13,370	17,648	22,737	29,030	36,621	45,698	69,149	101,250
5	14,039	19,413	26,148	34,836	45,776	59,407	96,808	151,870
Total	$ 63,820	$ 80,753	$ 100,804	$ 125,018	$ 153,887	$ 188,696	$ 275,829	$ 395,620

ÉTUDE SUR LES
CAISSES POPULAIRES / CREDIT UNIONS

RAPPORT PRÉPARÉ
PAR
LE PROFESSEUR RICHARD W. BIRD
ET
LE PROFESSEUR NORMAND ROY

pour la
Direction de la Réforme du droit
Cabinet du procureur général
Province du Nouveau-Brunswick

Mars 1988

AVANT-PROPOS

À l'automne de 1986, la Direction de la réforme du droit du Cabinet du procureur général a été chargée de mener une étude de la loi sur les credit unions et les caisses populaires. Cette étude a été mise en branle pour deux raisons : premièrement, les caisses populaires faisaient, depuis plusieurs années, des démarches auprès du ministre de la Justice relativement à la réforme proposée sur la législation et les règlements en vigueur; deuxièment, le gouvernement avait jugé qu'il était approprié et conseillé d'entreprendre un examen général des textes législatifs ayant trait au fonctionnement des établissements financiers de la province. La première phase de cet examen avait trait aux compagnies de prêts et de fiducie, qui a entraîné, en 1987, la promulgation d'une nouvelle loi. La deuxième phase devait porter sur les credit unions et les caisses populaires.

La Direction de la réforme du droit a retenu les services des professeurs Richard Bird, de la Faculté de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick, et Norman Roy, du Centre de recherche en sciences administratives de l'Université de Moncton, pour effectuer une étude sur la loi régissant le fonctionnement des credit unions et des caisses populaires. À cet effet, on a mis sur pied un comité consultatif formé de représentants de la Direction de la réforme du droit et du ministère de la Justice.

.../2

On a tout d'abord préparé une liste préliminaire des points pouvant faire l'objet de cette étude. Le ministre de la Justice envoyait, le 6 novembre 1986, une copie de la liste en question à la Fédération des caisses populaires acadiennes, au Credit Union Central of New Brunswick, aux offices de stabilisation et à chaque credit union et caisse populaire, et les invitait, par la même occasion, à proposer d'autres sujets ainsi qu'à présenter des mémoires pertinents. Le 29 janvier 1987, le Ministre expédiait aux mêmes organismes la liste finale des points qui avaient été examinés, et qui reflétaient les réponses obtenues à la lettre précédente. Il les invitait encore une fois à soumettre des mémoires en vue d'aider les chercheurs dans leur travail.

La Fédération des caisses populaires acadiennes ainsi que plusieurs credit unions et caisses populaires ont répondu à l'invitation du Ministre. La plupart de ces dernières ont choisi d'être représentées par la Fédération dans ce dossier. Celle-ci, par l'entremise de son comité de législation, a préparé et présenté des mémoires très exhaustifs sur la plupart des points qui avaient été étudiés. Ces mémoires, de même que ceux présentés séparément par les credit unions et les caisses

.../3

populaires, ont été très utiles aux chercheurs et aux membres du comité consultatif. Quant à la Credit Union Central, elle s'en est tenue à une critique des méthodes employées dans cette étude.

Nous avons accédé à la demande de la Fédération et de la Caisse populaire de Shippagan de faire des exposés oraux sur leur mémoire. À l'invitation du comité consultatif, le président et le directeur général de la Credit Union Central sont venus présenter leur mémoire et ont répondu aux questions qu'on leur a posées concernant plusieurs des problèmes à l'étude. Les points de vue exprimés n'étaient en fait que des opinions personnelles, la Credit Union Central n'ayant pas élaboré de prise de position officielle.

L'étude menée par MM. Bird et Roy est très approfondie. La documentation qu'elle renferme est volumineuse et est tirée de sources provenant du Nouveau-Brunswick et d'autres provinces canadiennes. À titre de chercheurs chevronnés et compétents qui n'ont pas participé directement à la réglementation ou à l'exploitation des credit unions et caisses populaires, ils ont pu mener à bien leur tâche en toute objectivité, sans idée préconçue ni parti pris.

.../4

Même si, au cours de leurs travaux, les chercheurs ont longuement consulté les membres du comité consultatif, le rapport qu'ils ont soumis ne prétend pas exprimer autre chose que leurs conclusions et leurs recommandations. On ne doit pas considérer celui-ci comme représentant la politique ou les recommantations officielles de la Direction de la réforme du droit, du ministère de la Justice ou du gouvernement. Celles-ci seront élaborées seulement après que les parties concernées auront eu suffisamment de temps pour étudier le rapport et le commenter.

Étant donné qu'il existe des différences d'opinion notables au sein du mouvement des credit unions relativement à plusieurs questions importantes, on doit s'attendre à ce que les recommandations des auteurs de l'étude ne fassent pas l'unanimité entre tous les intéressés. Toutefois, il faut espérer que ces derniers tiendront compte, dans leur observations, des motifs sur lesquels s'appuient les recommandations des chercheurs.

Les personnes désireuses de présenter un exposé sur le rapport peuvent le faire par écrit d'ici le 1er juin 1988. Elles doivent alors préciser les recommandations du rapport qu'elles visent en particulier. Celles qui aimeraient avoir en outre l'occasion d'exprimer verbalement leurs opinions doivent

.../5

l'indiquer lorsqu'elles envoient leur mémoire. Des arrangements seront pris à cet effet après la date limite du 1er juin, lorsque toutes les demandes auront été reçues.

Les exposés doivent être adressés au :

Directeur de la réforme du droit
Cabinet du procureur général
C.P. 6000
Fredericton (Nouveau-Brunswick)
E3B 5H1
N° de téléphone : 453-2668

Le directeur de la Réforme du droit,

Basil D. Stapleton, c.r.

ÉTUDE SUR LES CAISSES POPULAIRES/CREDIT UNIONS

Le 29 janvier 1988

Richard Bird

Norman Roy

SOMMAIRE

1. Philosophie du mouvement des caisses populaires/credit unions et orientation du rapport 1

2. Protection des dépôts 7

I. Politique de crédit 7

A. Diversification 7

B. Découverts 19

C. Remboursement anticipé de prêts 19

II. Capitalisation, liquidité et réserves 22

A. Capitalisation et excédent 22

B. Capital social et adhésion 31

C. Dividendes 33

D. Liquidité et réserves 34

E. Provision pour créances douteuses 38

III. Deuxième et troisième paliers 42

A. Centrales et fédérations 42

B. Offices de stabilisation et assurance-dépôts 53

3. Structure réglementaire générale 61

4. Sommaire des recommandations 68

CHAPITRE 1

Philosophie du mouvement des caisses populaires/credit unions et orientation du rapport

Les caisses populaires et les credit unions représentent la branche financière du mouvement coopératif. Tout comme les coopératives, elles reposent sur le principe directeur de l'entraide. Grâce à la coopération, les membres d'une collectivité (entre lesquels existe un lien commun de géographie, de profession ou d'association) qui disposent d'un excédent de fonds peuvent en faire profiter ceux qui en ont besoin. Les premiers sont ainsi encouragés à épargner, alors que les autres se voient accorder du crédit, lequel est administré par tous les membres dans l'intérêt commun. Les membres du premier groupe obtiennent un rendement juste sur leurs épargnes tandis que les autres obtiennent du crédit à des taux raisonnables. C'est ce principe de l'entraide plutôt que la quête du profit qui caractérise traditionnellement le mouvement des caisses populaires et des credit unions. Dans le cas d'un excédent, celui-ci est redistribué sous forme de ristournes aux emprunteurs et de dividendes aux prêteurs. Dans un cas comme dans l'autre, tout excédent appartient aux membres.

Dans les caisses populaires et les credit unions, l'administration et l'adhésion sont rigoureusement soumises à des principes démocratiques. Afin d'encourager le plus grand nombre possible de gens à se joindre au mouvement,

le capital social requis est minime. Ainsi, pour une somme nominale (normalement 5 $), on peut devenir membre d'une caisse populaire ou d'une credit union. Comme c'est le principe d'un vote par personne qui s'applique et non celui du contrôle proportionnel au placement, une administration démocratique est assurée.

Il arrive que les caisses populaires et les credit unions fassent profiter la collectivité de leurs principes de coopération par le biais de l'éducation. Ainsi, le mouvement joue souvent un rôle social important dans la collectivité non seulement sur le plan financier, mais aussi pour toutes les facettes de la vie. C'est particulièrement le cas dans le secteur acadien de la province.

Si les caisses populaires et les credit unions font partie du mouvement coopératif, elles constituent également une partie importante du système financier canadien. En effet, elles sont en concurrence directe avec les quatre "piliers" du système, soit les banques à charte, les compagnies d'assurance, les compagnies de fiducie et les entreprises de courtage. Avec le temps, les différences entre les quatre piliers, d'une part, et les caisses populaires et les credit unions, d'autre part, se sont estompées au point où ces dernières sont parfois qualifiées de "quasi-banques". Plus les services offerts par ces établissements se ressemblent et plus la concurrence est forte entre eux, plus il existe d'arguments en faveur d'un cadre législatif similaire. En tant qu'établissements de dépôts, les caisses populaires et les credit unions, avec leurs comptes-chèques, leurs comptes d'épargne à intérêt quotidien et leurs guichets automatiques, présentent souvent les caractéristiques d'une succursale bancaire. Il semblerait d'ailleurs que les comptes à intérêt quotidien et les guichets automatiques aient vu le jour dans le mouvement des caisses populaires et des credit unions. À l'instar des

piliers financiers, le mouvement des caisses populaires et des credit unions se préoccupe de protéger les déposants. De plus, la concurrence qui s'est installée entre les quatre piliers a eu des répercussions sur les caisses populaires et les credit unions. Jusqu'à un certain point, tous convoitent les mêmes dépôts et, pour rester dans la course, ils doivent offrir des services concurrentiels à des prix concurrentiels. Pareille rivalité a souvent une influence sur les attitudes à l'égard des questions comme les pouvoirs d'investissement, la politique de crédit, la liquidité et l'assurance-dépôts.

S'il est vrai que les caisses populaires et les credit unions ont beaucoup de points communs avec les autres piliers du système financier, il existe des différences notables entre eux. Dans le cas des autres piliers, ce sont les propriétaires de capitaux qui, en échange de bénéfices, risquent leur argent afin d'offrir des services. Au Nouveau-Brunswick par exemple, la loi exige, de la part des compagnies de prêt, un capital libéré d'au moins 3 millions de dollars, dans le but de protéger les déposants. Pourquoi cette protection? D'abord, dans l'éventualité de mauvais placements ou de prêts irrécouvrables, ce sont les actionnaires et non les déposants qui seront les premiers touchés. Ainsi, dans le cas d'une liquidation, les déposants seront remboursés avant les actionnaires. D'autre part, seuls les actionnaires auront droit à un excédent, s'il y en a un. Dans le cas des caisses populaires et des credit unions par contre, les membres sont à la fois déposants et sociétaires. Il est par conséquent quelque peu artificiel de croire que le capital social d'un membre ou ses gains excédentaires puissent protéger ses dépôts. Si un membre a un capital social de 5 $, un dépôt de 95 $ et un excédent non réparti de 5 $, le montant en jeu se chiffre à 105 $, peu

importe la nomenclature utilisée. Tant et aussi longtemps que le sociétaire et le déposant sont une même personne, les exigences en matière de capital social n'ont pas la même raison d'être que pour la plupart des autres établissements financiers. Le fait que le capital social et l'excédent appartiennent aux déposants constitue à la fois le plus grave problème et le principal défi pour les caisses populaires et les credit unions, dans un contexte de concurrence avec les autres piliers du système financier.

La philosophie du mouvement coopératif et la place que ce dernier occupe dans le système financier ont également une certaine importance lorsqu'il s'agit de considérer le cadre réglementaire de fonctionnement. Certains soutiennent qu'en tant qu'organismes d'entraide appartenant aux prêteurs et aux emprunteurs et administrés par ces deux groupes, les caisses populaires et les credit unions devraient, dans la majorité des cas, être libres d'agir dans leur propre intérêt. Tous les règlements devraient avoir pour effet de favoriser, et non de restreindre, la croissance et le développement du mouvement, afin de répondre le mieux possible aux besoins des membres. Selon ce point de vue, les caisses populaires et les credit unions sont comme toute autre coopérative et, si l'on adopte sans réserve cette façon de voir, on pourrait même exiger que ces établissements soient régis par une loi plus générale, en l'occurrence la Loi sur les associations coopératives.

Toutefois, on estime généralement que tout établissement recevant des dépôts devrait être soumis à une réglementation plus stricte et à des contrôles plus rigoureux que les autres types d'organismes, principalement pour assurer, dans la mesure du possible, que le déposant pourra récupérer ses économies lorsqu'il en aura besoin. Dans un sens, il est d'autant plus important de contrôler l'usage des fonds laissés en dépôt dans les caisses

populaires et credit unions que ces établissements ne possèdent pas de fonds distinct pour le capital du propriétaire afin de protéger les déposants. Par contre, certains pourront alléguer que les membres ont tous leur mot à dire quant à l'administration de la caisse populaire ou de la credit union, et qu'on devrait leur permettre de décider, dans leur propre intérêt, de la gestion des fonds.

Par le passé, on a permis aux caisses populaires et aux credit unions, et on devrait continuer de le faire dans la mesure du possible, de se développer de la manière qu'elles jugeaient la meilleure, dans la tradition coopérative. Selon cette philosophie, et sauf preuve contraire, chacun devrait avoir la liberté de choisir sa propre destinée. Ceux qui s'opposent à cette idée s'appuient sur le fait que certains établissements auraient presque atteint le statut de banques. Il semblerait que certaines personnes considèrent ces établissements comme une solution de rechange aux banques et voient les exigences relatives à la part sociale comme une simple formalité. Ce genre de déposant est prêt à confier la gestion à des professionnels engagés par les caisses populaires ou les credit unions. De plus, ces gens estiment avoir droit à des dividendes, qu'il y ait ou non de profits, au même titre que l'intérêt qu'ils toucheraient dans les banques. Ils voudraient également que les dépôts et le capital social soient assurés en entier. Devant une telle attitude, les caisses populaires et les credit unions qui veulent rester dans la course devraient offrir des services aussi attrayants que ceux de leurs concurrents, c'est-à-dire un même niveau de protection pour les déposants. Le rôle qu'on voudrait voir jouer au gouvernement dépend en

grande partie du point de vue qu'on a du mouvement. Dans un contexte purement coopératif, le mouvement pourrait prospérer avec un minimum de réglementation. Par contre, si l'on assimile ces établissements aux banques, une réglementation substantielle (et même une garantie à l'égard des dépôts) pourrait être nécessaire afin de garder la confiance des déposants. Dans les deux cas, il existe des limites qu'aucune caisse populaire ou credit union prudente ne devrait franchir. Dans l'intérêt du mouvement, nous proposons de définir le plus possible les limites et de maintenir une surveillance qui garantira au public le respect de ces limites. De plus, nous recommandons d'encourager et d'autoriser le mouvement des caisses populaires et des credit unions à mettre sur pied et à offrir des services financiers à ses membres dans le cadre de la tradition coopérative.

CHAPITRE 2

Protection des dépôts

I. Politique de crédit

Les caisses populaires et les credit unions visent principalement à permettre à leurs membres d'épargner et à leur consentir des prêts à des taux d'intérêt raisonnables. Les fonds proviennent de sources variées, dont les prêts consentis aux caisses populaires ou aux credit unions, le capital social et surtout les sommes déposées par les membres. La caisse populaire ou la credit union doit maintenir un équilibre entre son désir d'accommoder les membres qui ont besoin d'un prêt et son devoir de protéger l'actif des déposants. Un bon portefeuille de prêts procure un rendement aux déposants, alors qu'un portefeuille mal géré peut signifier la perte de leurs épargnes. En fait, le portefeuille de prêts constitue l'actif le plus important d'une caisse populaire ou d'une credit union. En 1986, au Nouveau-Brunswick, les prêts représentaient 79 % de l'ensemble de l'actif des caisses populaires et des credit unions, soit 86 % du capital social et des dépôts. (Caisses populaires du Nouveau-Brunswick: Rapport annuel de 1986) Par comparaison, toutes les autres mesures de contrôle ou de réglementation destinées à protéger les déposants ont relativement peu d'importance. Théoriquement, un portefeuille de prêts bien géré devrait rendre superflues la plupart des autres restrictions réglementaires.

A. Diversification

En général, la décision d'octroyer ou non un prêt devrait appartenir à chaque caisse populaire et à chaque credit union. Le succès d'une caisse

populaire ou d'une credit union dépend avant tout d'une formation appropriée du personnel et de bonnes pratiques de gestion. Toutefois, dans l'intérêt des déposants, il convient d'établir des limites qu'aucune caisse populaire ou credit union prudente ne devrait dépasser. L'attitude courante en matière de gestion prudente consiste à maintenir un portefeuille diversifié, de sorte que si une certaine catégorie de prêts est irrécouvrable, cela n'entraînera pas l'insolvabilité de la caisse populaire ou de la credit union. Une telle diversification s'obtient en limitant le montant des prêts consentis aux membres (à la fois en termes absolus et en pourcentage de l'actif), en limitant le montant des prêts pouvant être accordés sans garantie (actuellement désignés sous l'appellation de prêts de confiance) et en limitant le montant de certains types de prêts ainsi que le montant total de ceux-ci (par exemple, les prêts commerciaux).

Il est évident qu'une politique de diversification doit être maintenue, quand l'on considère que seuls les profits pourront compenser les pertes si les membres décident de récupérer l'ensemble de leurs dépôts et de leur capital social. Prenons par exemple 10 prêts de 100 $ chacun provenant de dépôts et de capital social totalisant 1 000 $ et pour lesquels on demande à chaque emprunteur 10 % d'intérêt. À supposer que la caisse populaire ou la credit union n'ait aucune dépense et qu'un des prêts ne puisse être recouvré en totalité au cours de l'année, l'établissement ne pourra plus compter que sur 9 prêts x 100 $ + 10 % = 990 $ pour honorer les réclamations de dépôts qui s'élèvent toujours à 1 000 $. Il y a donc un écart de 10 $, puisque les pertes ont excédé les bénéfices de ce montant. La diversification répartit le risque et, de ce fait, réduit l'incidence que peut avoir l'existence d'un prêt en souffrance. La garantie des dépôts des membres est une condition

essentielle au succès et à la santé financière du mouvement des caisses populaires et des credit unions. À cet égard, les intérêts des déposants se confondent avec ceux du mouvement, et nous proposons donc le maintien des exigences législatives concernant les règlements en matière de diversification.

Actuellement, conformément à l'article 44 de la Loi, les règlements autorisent trois catégories de prêts : les prêts personnels, les prêts hypothécaires sur biens réels et les prêts commerciaux. La première catégorie se subdivise en quatre sous-catégories, dont trois se rapportent au mode de remboursement. La quatrième sous-catégorie de prêts personnels, les "prêts consentis à des fins se rattachant à l'exploitation agricole ou à l'industrie forestière ou de la pêche", se rapproche plutôt du prêt commercial que du prêt personnel (Règl. du N.-B. art.11). Une caisse populaire ou une credit union ne peut placer plus de 50 % de son actif en prêts hypothécaires (Règl. du N.-B. art.12(4)), ni plus de 60 % en prêts hypothécaires et commerciaux cumulés (Règl. du N.-B. art.12(5)), ni plus de 20 % en prêts commerciaux (Règl. du N.-B. art.13(3)). Par ailleurs, aucun prêt commercial pris individuellement ne doit représenter plus de 5 % de l'actif (Règl. du N.-B. art.13(4)) et aucun prêt personnel non garanti ("prêt de confiance") ne doit excéder 5 000 $ (Règl. du N.-B., 14(3)).

Nous recommandons l'adoption de nouvelles limites qui garantiraient au moins un minimum de diversification du portefeuille de prêts de chaque caisse populaire ou credit union. Étant donné que ces limites risquent de changer avec le temps, il est préférable qu'elles soient réglementées. Nous espérons également que chaque caisse populaire ou credit union considérera ces limites comme des extrêmes, et que chacune établira sa propre politique pour en arriver ainsi à une diversification encore plus grande.

Les limites sont toujours un peu arbitraires. Le fait de lier le plafonnement des prêts au capital social ou à l'excédent se justifie dans une certaine mesure, pourvu que l'on puisse faire une distinction entre les dépôts d'une part et le capital social ou l'excédent d'autre part. Par exemple, si l'un des objectifs consiste à maintenir un rapport de 20 à 1 entre les dépôts et le capital social, ce qui équivaut à dire que le capital social doit représenter au moins 5 % de l'actif total, alors l'interdiction de prêter à un membre plus que 5 % de la valeur de l'actif signifie qu'en cas de perte totale d'un prêt, le remboursement des dépôts reste possible. L'exemple précédent illustre la fragilité du système plus qu'il ne reflète la sagesse dont on fait preuve en optant pour une limite aussi élevée que 5 % . Par ailleurs, une limite inférieure risquerait d'être irréaliste pour certaines caisses populaires ou credit unions de dimensions plus modestes. Il est à souhaiter que les plus grandes caisses populaires ou credit unions opteront pour une diversification toujours plus grande et qu'elles adopteront une philosophie de gestion prudente en ne prêtant jamais à un de leurs membres plus que 5 % de l'actif. De plus, l'obtention des sûretés nécessaires devrait sous-entendre que les pertes totales devraient être rares. On peut également envisager les restrictions sous un angle différent. Si l'on considère, en fait, les dépôts, le capital social et l'excédent comme un seul compte portant un taux d'intérêt de 10 %, une perte totale de 5 % de l'actif élimine à peu près 50 % des recettes d'exploitation de l'année. Quelle que soit la façon d'aborder la question, la limite de 5 % comme norme minimale est justifiée. La position des banques à charte sur cette question est instructive:

> Le montant des prêts accordés peut aussi contribuer aux problèmes de solvabilité. De nombreux établissements financiers ont accordé des prêts très importants au cours des années 70. Prenant la parole devant le Comité permanent de la Chambre des communes sur les finances, le commerce et les affaires économiques en 1982, l'Inspecteur général des banques a cité le cas d'une grande entreprise qui avait contracté quatre prêts dont la somme globale dépassait les 500 millions de dollars, ajoutant que 15 prêts dépassant également ce montant avaient été accordés à des entreprises aux risques étroitement reliés. Il a fait observer que des créances aussi considérables instauraient un élément de fragilité dans le système bancaire et que celui-ci lui paraissait s'aventurer au-delà de ce qui constituait, à son avis, les limites de la prudence. L'Inspecteur indiqua également qu'il avait demandé aux banques de plafonner l'ensemble de leurs prêts à un même emprunteur à un montant ne dépassant pas 50 % de leur capital ordinaire et de leurs actions privilégiées. Dans certains cas, ces montants équivalaient à 75 ou 100% du capital de la banque prêteuse. (Les grandes banques annoncèrent par la suite qu'elles limiteraient leurs prêts à un même emprunteur à 15% de leur capital global, à 25 % dans le cas d'emprunteurs associés.) "L'encadrement du système financier", 1987 p.54).

Par conséquent, nous proposons qu'il soit interdit aux caisses populaires et aux credit unions de prêter plus que 5 % de leur actif à un membre, quel qu'il soit.

Il s'agit également de déterminer si, dans le cadre d'une politique de crédit, une gestion prudente signifie qu'aucune caisse populaire ou credit union ne devrait accorder à ses membres des prêts supérieurs à un montant précis. Par exemple, devrait-on interdire aux caisses populaires et aux credit unions d'accorder à leurs membres des prêts hypothécaires sur biens réels supérieurs à, disons, 100 000 $? À cette question, la plupart

répondront "non", pourvu que la caisse populaire ou la credit union prêteuse reçoive des sûretés suffisantes en garantie et qu'elle en vienne à la conclusion qu'il est raisonnable de croire que le débiteur hypothécaire remboursera le prêt. À moins que ces limites ne soient anormalement élevées, une telle mesure pourrait pousser certains membres parmi les plus riches à faire affaire ailleurs. Par conséquent, nous nous abstenons de proposer l'établissement de limites monétaires générales dans le cadre des politiques de crédit.

Il reste encore deux questions générales touchant le mouvement. Les caisses populaires et credit unions varient sensiblement aux plans de l'importance, de l'expérience, du personnel et des services offerts. Devant une si grande diversité, il est pratiquement impossible d'établir une réglementation qui puisse être utile à l'ensemble des caisses populaires et credit unions. Par conséquent, nous proposons que, bien que chaque caisse ou credit union ait le pouvoir d'établir sa propre politique de crédit à l'intérieur des limites prescrites (par exemple, les limites de crédit imposées aux directeurs et aux comités de crédit), cette politique soit soumise à l'approbation de la nouvelle corporation projetée d'assurance-dépôts. Rappelons également que légisférer ne remplace jamais une bonne gestion. Il est à espérer que les fédérations continueront à fournir aide et formation aux caisses populaires et credit unions en matière de gestion, en insistant particulièrement sur la politique de crédit.

Il existe un genre de prêts qui échappe à la règle actuelle des restrictions liées au montant. Il s'agit du prêt non garanti (prêt de confiance), pour lequel le plafond est actuellement fixé à 5 000 $ (Règl. du N.-B. art.14). À une occasion au moins, dans un mémoire présenté au comité, on a suggéré d'abolir ce plafond et d'investir la fédération à laquelle appartient la caisse populaire ou la credit union d'un pouvoir discrétionnaire lui permettant de fixer le montant maximum d'un prêt de cette catégorie, sur une base individuelle. Bien que nous ne puissions obtenir de statistiques complètes au sujet des pertes encourues par catégorie de prêts, il semble que les prêts de confiance n'aient jamais posé de problèmes majeurs. Nous proposons donc que pour cette catégorie de prêts, le plafond soit porté à 20 000 $. Évidemment, le maximum de 5 % devra également s'appliquer, afin de s'assurer que seules les caisses populaires et les credit unions possédant un actif d'au moins 400 000 $ seraient habilitées à accorder des prêts d'une telle importance. De plus, nous recommandons que l'augmentation s'accompagne d'une certaine forme de restriction pour les caisses populaires et les credit unions plus modestes. Afin de conserver au système un maximum de souplesse, la proposition visant à donner à la nouvelle corporation d'assurance-dépôts le pouvoir discrétionnaire d'approuver les politiques de crédit sur une base individuelle devrait offrir la souplesse nécessaire pour permettre d'établir un équilibre entre les besoins des emprunteurs et ceux des déposants. Soulignons que bien qu'il soit recommandé qu'une caisse populaire ou une credit union ait le droit de consentir des prêts non garantis jusqu'à concurrence de 20 000 $, il peut arriver, dans certaines circonstances, que des établissements fassent preuve d'imprudence en agissant ainsi. Soulignons de nouveau que les limites maximales proposées ne doivent pas être dépassées

et que, s'ils veulent faire preuve de prudence, les comités de crédit ne devraient d'aucune façon considérer ces limites comme une norme.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, les prêts commerciaux accordés par les caisses populaires et les credit unions sont actuellement soumis à trois mesures de contrôle. Les prêts commerciaux posent les plus grands problèmes et constituent le principal défi pour les caisses populaires et les credit unions. En se lançant dans le domaine du crédit commercial, ces établissements peuvent offrir à leurs membres un service financier important. Toutefois les prêts commerciaux ont de tout temps été la source des plus grandes pertes. En Saskatchewan, par exemple, on estime que 90 % des mauvaises créances radiées concernent des prêts commerciaux (Schroeder, Dennis, Deposits Fully Guaranteed, 1983, p. 103). Au Nouveau-Brunswick, l'analyse de deux cas précis a révélé que les pertes sur prêts commerciaux représentaient respectivement 77 % et 85 % des pertes totales. Un rapport aussi élevé entre la catégorie des prêts commerciaux et les autres catégories de prêts s'explique probablement par le faible taux de recouvrement lors des faillites d'entreprises. En raison du risque que présente le crédit commercial, les caisses populaires et les credit unions doivent donc faire preuve de prudence dans ce domaine.

Certains diront que, dans l'intérêt des déposants, les prêts commerciaux devraient être complètement interdits. Il s'agit d'un risque difficile à évaluer. Bon nombre de provinces exigent que les prêts commerciaux soient soumis à une procédure d'approbation spéciale, afin qu'ils soient examinés minutieusement par des gens qualifiés. On peut toutefois se demander si l'on dispose de l'expertise pour évaluer le risque, sans compter qu'une faillite commerciale importante peut avoir des conséquences graves sur

la stabilité financière d'une caisse populaire ou d'une credit union. Toutefois, la solution la plus générale consiste souvent à adopter une législation qui fixe un pourcentage maximum de prêts commerciaux pour un portefeuille de prêts. "L'Alberta Task Force on Credit Unions" (le groupe d'étude sur les credit unions de l'Alberta) recommande que le total du portefeuille des prêts commerciaux ne dépasse pas 25 % de l'ensemble du portefeuille de prêts (Alberta Task Force Report, p. 61). Au Nouveau-Brunswick, on limite déjà les prêts commerciaux à 20 % de l'actif et l'on recommande non seulement de maintenir cette restriction, mais de l'étendre à la quatrième sous-catégorie de prêts personnels, soit aux prêts consentis à des fins se rattachant à "l'exploitation agricole, ou à l'industrie forestière ou de la pêche". Il est possible que le transfert des prêts aux fins d'exploitation agricole, industrielle ou de la pêche à la catégorie des prêts commerciaux entraîne l'extension du portefeuille des prêts commerciaux au-delà de la limite 20%. Aussi est-il nécessaire d'accorder quelque délai aux credit unions et caisses populaires pour qu'elles amènent leurs portefeuilles de prêts dans les limites des lignes directrices nouvelles. Il est recommandé de donner un an d'exemption à toute credit union ou caisse populaire qui aurait dépassé les nouvelles limites à cause de nouvelles exigences. Mais même cela peut être superflu, puisque la seule caisse populaire qui ait probablement le plus de difficultés à s'adapter au changement proposé ne serait, d'après son état financier non vérifié du 31 décembre 1986, qu'à deux points de pourcentage au-dessous du maximum acceptable.

Étant donné qu'en vertu des règlements les prêts doivent être classés comme il a été indiqué précédemment, cela sous-entend que seules les catégories de prêts mentionnées sont autorisées. On a recommandé, dans un mémoire, que soit créée une nouvelle catégorie, celle des prêts "institutionnels". On propose d'y inclure, entre autres, les prêts aux municipalités, aux corporations à but non lucratif, aux corporations de la Couronne reliées aux hôpitaux, aux établissements de soins de santé, aux conseils scolaires, aux foyers pour personnes âgées, aux foyers de soins, aux organismes gouvernementaux et aux organismes religieux. L'élargissement proposé des pouvoirs en matière de crédit en dit long sur l'évolution qui s'est opérée au sein du mouvement des caisses populaires et des credit unions. Alors que le mouvement visait auparavant à fournir des services aux particuliers, il s'oriente graduellement vers un mandat plus général et un rôle social plus permanent. Comme il serait douteux que bon nombre de ces prêts comportent plus de risques que les prêts commerciaux (beaucoup sont même sûrement moins risqués), nous recommandons par conséquent la création, non pas d'une, mais de deux nouvelles catégories. La première, qui regrouperait les prêts de moindre risque, pourrait inclure, par exemple, les municipalités et les districts scolaires. Pour cette catégorie de prêts, aucun contrôle spécial ne serait requis et l'article 46(1)a) de la Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie pourrait servir de guide pour définir cette catégorie. L'autre comprendrait les établissements pour lesquels le gouvernement ne se porte pas garant. Nous recommandons que ce dernier groupe soit soumis aux mêmes mesures de contrôle que les prêts commerciaux, jusqu'à ce qu'on ait acquis plus d'expérience dans le domaine. Il est important de rappeler que pour avoir droit à un prêt, ces établissements doivent d'abord pouvoir devenir membres d'une caisse populaire ou d'une credit union.

Il existe une tendance ailleurs au Canada qui exige que les prêts importants et ceux relevant de certaines catégories bien précises soient approuvés par un office de stabilisation, une fédération ou une corporation d'assurance-dépôts. Deux motifs justifient une telle exigence. Premièrement, l'organisme de deuxième palier peut être appelé à venir en aide à une caisse populaire ou à une credit union, si celle-ci a des difficultés financières. Une telle situation risque de se produire dans les cas de prêts irrécouvrables, problème que l'on rencontre surtout avec les prêts importants et les prêts commerciaux. Par conséquent, en tant que dernier palier de responsabilité, l'organisme se voit souvent accorder un certain contrôle sur les opérations des caisses populaires et credit unions individuelles. Deuxièmement, bon nombre de caisses populaires et de credit unions ne possèdent pas les ressources nécessaires pour analyser d'une manière appropriée le risque que comportent certaines catégories de prêts. En centralisant les responsabilités, on réalise une certaine économie d'échelle. Par contre, chaque caisse populaire ou credit union y perd un peu d'autonomie à l'échelon local. En réalité, il est possible que le mouvement soit en train de se transformer en un seul grand organisme au sein duquel chaque caisse populaire ou credit union est réduite au rang de succursale. On peut considérer cette situation comme un changement fondamental par rapport aux principes d'entraide et de contrôle démocratique. Cette évolution pourrait avoir débuté au moment où l'on a imposé à chaque caisse populaire et à chaque credit union d'appartenir à une fédération, exigence contre laquelle au moins une caisse populaire s'était énergiquement opposée.

Ailleurs, on propose d'exiger la participation de toutes les caisses populaires et credit unions à un régime d'assurance-dépôts, lequel remplacerait les fonds de stabilisation. Bien qu'il soit souhaitable de conserver à chaque établissement une certaine autonomie locale, nous croyons que le domaine des prêts commerciaux et des prêts institutionnels suscite suffisamment d'inquiétude pour justifier qu'une direction globale soit exercée par un autre palier du mouvement. Une telle supervision d'ensemble devrait se faire dans l'intérêt mutuel des déposants, des caisses populaires ou des credit unions et de la nouvelle corporation d'assurance-dépôts. Nous proposons de déléguer à cette dernière de larges pouvoirs de surveillance en matière de crédit commercial et institutionnel. Les pouvoirs de crédit de chaque credit union ou caisse populaire seraient assujettis à l'approbation de la nouvelle corporation d'assurance-dépôts. Les limites de crédit de chaque credit union ou caisse populaire peuvent ainsi varier en fonction de l'expertise des cadres de crédit, du directeur général, du comité de crédit et du conseil d'administration de chaque unité. L'autorisation peut alors, si l'on veut, varier selon le type et l'importance du prêt.

Le rapport Gunn suggère que les caisses populaires et les credit unions examinent la possibilité de créer un consortium de prêts, plus particulièrememt pour les prêts commerciaux, dans le but de diversifier le risque encore davantage. Non seulement une telle initiative produirait-elle une diversification, mais elle permettrait également de réaliser une économie d'échelle et de profiter de l'expertise de la fédération en matière de crédit commercial, expertise à laquelle les caisses populaires et les credit unions n'ont pas toujours accès. Il semblerait que la formule du consortium soit déjà utilisée à ces fins. Nous proposons de continuer à encourager une telle

initiative, sans toutefois l'exiger, permettant ainsi au mouvement de poursuivre son évolution de la manière qu'il juge la meilleure. Sur le plan technique, les organismes qui désirent profiter de ce genre de prêts ne devraient pas être tenus d'adhérer à toutes les caisses populaires et à toutes les credit unions du consortium.

B Découverts

La prestation de services de comptes-chèques par les caisses populaires et les credit unions a engendré le problème, probablement inévitable, des découverts. Certaines provinces ont adopté la ligne "dure" et interdisent les découverts (voir pour le Manitoba, la Loi sur les caisses populaires et les credit unions, Lois du Manitoba de 1986-87, chap.5, art.45 et, pour la Nouvelle-Écosse, la loi intitulée Credit Union Act, art.42). Mais, même dans ces deux provinces, des exceptions sont prévues. D'un point de vue pratique et logique, il est préférable de traiter les découverts comme des prêts non garantis (prêts de confiance) et de ne les autoriser que dans des situations analogues à celles des prêts non garantis et aux mêmes conditions. Par conséquent, nous recommandons de modifier l'article 23.1 de la Loi sur les caisses populaires pour que les conditions d'approbation des découverts soient analogues à celles des prêts non garantis.

C Remboursement anticipé de prêts

Compte tenu de la vocation du mouvement coopératif qui vise à promouvoir l'économie et à inciter les membres à épargner, il va presque de soi qu'on devrait autoriser les emprunteurs à rembourser leurs prêts en tout

temps. Ce droit peut, toutefois, poser un problème majeur (peut-être même est-ce un problème caractéristique?) pour les établissements financiers. Une gestion réussie suppose une équivalence entre le rendement sur les prêts et le rendement prévu sur les dépôts. Dans un marché où l'on enregistre une baisse des taux d'intérêt, les emprunteurs seront tentés de rembourser leurs prêts à la caisse populaire ou à la credit union et de réemprunter à des taux moins élevés. En même temps, si la caisse populaire ou la credit union a emprunté ailleurs, il se peut qu'elle ne puisse rembourser son emprunt par anticipation et qu'elle soit donc assujettie à un taux d'intérêt plus élevé. Une baisse des taux d'intérêt en deçà des coûts d'emprunt de la caisse populaire ou de la credit union pourrait bien sûr placer l'établissement en position déficitaire. Les personnes qui effectuent un emprunt garanti par une hypothèque sur biens réels pour des périodes de plus de cinq ans peuvent maintenant rembourser leurs prêts en subissant une pénalité de trois mois d'intérêt. Toutefois, les prêts de plus de cinq ans ne sont pas fréquents.

Actuellement, en vertu du règlement 10(5), le Nouveau-Brunswick permet aux membres de rembourser tout ou partie de leurs prêts, sans pénalité, aux jours ouvrables de la caisse populaire ou de la credit union. Il existe une disposition de remboursement semblable au Manitoba, sous réserve de l'obligation expresse de la part de la caisse populaire ou de la credit union d'établir une correspondance entre le terme et le rendement des placements et des prêts, et le terme et le rendement des dépôts des membres (Loi sur les caisses populaires et les credit unions, art.42(2) et 49). Un groupe d'étude de l'Alberta a recommandé, pour sa part, l'abrogation de la disposition autorisant le remboursement anticipé (Task Force Study, septembre 1985,

p. 60). Dans un mémoire, on a suggéré qu'en cas de maintien du droit de remboursement anticipé, les membres soient au moins tenus d'acquitter les frais administratifs. Comme la plupart des établissements prêteurs déduisent les coûts directs au moment de l'octroi des prêts, il n'est pas nécessaire d'adopter des dispositions spéciales touchant les coûts au moment du remboursement anticipé. De toute façon, une telle mesure devrait faire partie de la législation générale concernant l'intérêt et le crédit, et non de la législation sur les caisses populaires et les credit unions.

Compte tenu de la tradition du mouvement coopératif, nous proposons de continuer de permettre aux membres de rembourser leurs prêts par anticipation, mais également de donner à chaque caisse populaire et à chaque credit union la possibilité d'exercer un contrôle sur ce droit, avec ou sans pénalité, par le biais de leurs règlements administratifs, et sous réserve de toute règle générale de droit applicable.

II Capitalisation, liquidité et réserves

A. Capitalisation et excédent

Traditionnellement, le capital social est destiné à offrir une marge de protection aux créanciers des corporations, en cas de pertes. En théorie, lorsqu'une corporation dont la situation financière est bien équilibrée subit une perte, le capital social devrait offrir un coussin suffisant contre les pertes, de façon que la corporation puisse encore satisfaire les réclamations des créanciers. Cela revient à dire qu'en cas de perte, le capital social est le premier touché. Pour ce qui est des caisses populaires et des credit unions, la théorie, comme le but, est devenue quelque peu obscure. Tout d'abord, étant donné que les déposants doivent être membres (et donc sociétaires), chaque déposant possède au moins deux comptes à la caisse populaire ou à la credit union, soit le compte de parts sociales (qu'il peut considérer comme comportant également une part proportionnelle de tout excédent) et le compte de dépôts. Il semble que certains déposants considèrent cette distinction comme une simple formalité, si bien qu'ils souhaitent que les deux comptes soient assurés. Par ailleurs, même si la distinction est appliquée et maintenue, il est quelque peu artificiel de dire à un déposant que son compte de parts sociales fournit une certaine protection à son compte de dépôts. Par exemple, si l'on exige que le capital social soit égal à au moins 5 % de l'actif, cela signifie, sur le plan pratique, que pour chaque tranche de 100 $ fournie par un membre, seulement 95 $ peuvent être placés dans le compte de dépôts et que le solde de 5 $ doit être versé au compte de parts sociales. On doit reconnaître, bien sûr, qu'une partie du capital social provient de membres emprunteurs plutôt que prêteurs.

La distinction entre les comptes de parts sociales et les comptes de dépôts est théoriquement difficile à justifier. L'on peut soutenir que le compte de parts sociales offre une certaine protection aux créanciers des caisses populaires ou des credit unions qui ne sont pas des déposants. Il importe de souligner deux points à ce sujet. Premièrement, il ne s'agit pas là du groupe qui nous intéresse au premier chef. Par ailleurs, la disponibilité du capital social peut se révéler importante pour l'obtention d'emprunts externes. Deuxièmement, en vertu de la Loi sur la faillite, les créanciers peuvent être préférés aux déposants pour le remboursement de leurs créances (voir à cet effet Laronge Realty Ltd. c. Golands Investments Ltd. et al. (1986), 7 B.C.L.R. (2e) 90 (B.C.C.A.). Somme toute, la seule protection dont bénéficie le déposant en vertu du compte de parts sociales est celle que lui offre la différence existant entre son compte de dépôts et son compte de parts sociales et ceux des autres membres. Moins le membre possède de parts sociales, plus il est protégé.

La situation est différente pour les établissements à but lucratif. Le capital social des propriétaires offre une certaine protection aux déposants. Il semble exister une tendance générale selon laquelle le capital social doit représenter au moins 5 % de l'actif de ces établissements financiers. On estime généralement que le ratio d'endettement approprié pour les établissements financiers est de 20:1, c'est-à-dire que les capitaux propres doivent s'élever à 5 % (voir le mémoire de l'Association des banquiers canadiens du 23 janvier 1987). Grâce à ce ratio, croit-on, les gens ont l'impression que leur dépôt bénéficie d'une certaine marge de protection. Le fait de demander aux membres d'une caisse populaire ou d'une credit union d'affecter, d'une façon ou d'une autre, 5 % de leurs dépôts aux capitaux

propres constitue, en fait, une autre façon de dire que sur chaque 100 $ d'actif du membre, on veut utiliser 5 $ pour protéger le reliquat de 95 $. À moins que ces 5 $ ne proviennent d'une source externe au membre, la protection est cependant illusoire. Dans la mesure où le membre ne considère pas comme sienne une part proportionnelle du compte d'excédent, le maintien de ces fonds peut constituer une mesure de protection. La plupart des autres provinces ont adopté cette formule de compromis ou en ont proposé l'adoption. Ainsi, l'Ontario et le Manitoba ont établi un objectif selon lequel le capital et l'excédent doivent constituer 5 % de l'actif des caisses populaires et des credit unions (se reporter aux références suivantes : Ontario, Program for Change, août 1986, p. 5; Manitoba Discussion Paper, Manitoba Cooperative Development Issues and Recommendations, s.d., p. 22).

Cet objectif se heurte toutefois à une difficulté d'ordre pratique, puisque le maintien de l'excédent ne peut se faire qu'aux dépens des dividendes et des ristournes. Par conséquent, il n'est pas inhabituel de voir que certaines caisses populaires et credit unions disposent de beaucoup de temps pour constituer leurs réserves. Le rapport de l'Ontario daté du mois d'août 1986 et intitulé Program for Change, proposait d'accorder aux caisses populaires et aux credit unions une période de cinq ans pour porter le capital et l'excédent à 5 % de l'actif (p. 5 du rapport). À la suite d'une consultation menée auprès des membres du mouvement, le plan a été mofifié pour faire en sorte que le capital et l'excédent constituent respectivement 2 % et 3 % de l'actif, au plus tard en 1997. La proposition (traduction libre) "comporte également une clause d'exemption lorsque le niveau fixé ne peut être atteint" dans les limites de 10 ans. (Modification to Proposal for Change, 27 mars 1987, p. 2). Jusqu'à ce que ces niveaux soient atteints, une

proportion de 20 % des gains nets avant dividendes devra être affectée à l'excédent, chaque année, afin d'atteindre les niveaux d'excédent requis en vertu des règlements d'application (ibid., p. 2). Parallèlement à cette mesure, l'Ontario a proposé que le capital social ne soit pas couvert par l'assurance-dépôts. Pour étayer cette position, l'Ontario a l'intention de définir le capital comme étant les parts sociales que doit détenir le membre comme condition d'adhésion.

Puisque le capital social peut être retiré en tout temps par les membres, nous doutons du bien-fondé de l'utilisation de ce capital pour satisfaire en partie aux exigences en matière de réserve de protection. Ainsi, il a été suggéré de n'utiliser que l'excédent à cette fin. Cette pratique pourrait limiter le paiement de dividendes et de ristournes, mais elle aurait certainement pour effet d'accroître la confiance des membres en ce qui a trait à la protection de leurs dépôts.

Au 31 décembre 1986, les comptes d'excédent de l'ensemble des caisses populaires et des credit unions du Nouveau-Brunswick représentaient respectivement 4,02 % et 4,17 % de leur actif total. Ces données incluent les réserves de garantie, l'excédent non réparti et les avances au fonds d'aide mutuelle, mais non les comptes courants d'excédent, puisque ces montants sont consignés sur une base avant dividendes. Cependant, puisque ces fonds n'étaient probablement pas entièrement répartis sous forme de dividendes ou de ristournes, les pourcentages précédemment mentionnés pourraient être légèrement supérieurs. Nous devons également souligner que les provisions pour créances douteuses sont incluses dans les comptes de réserve de garantie. À l'avenir, nous recommandons que ces provisions seront considérées comme des frais directs à l'égard du revenu courant et, par conséquent, ne

feront pas partie de la réserve de garantie. À notre avis, puisque les montants avancés au fond d'aide mutuelle sont entièrement recouvrables et qu'ils seront, en fait, remboursés progressivement (voir les recommandations relatives aux contributions à la Corporation d'assurance-dépôts), ils devraient également être considérés comme faisant partie de l'excédent.

Compte tenu des données précédentes, nous croyons que l'objectif qui vise à porter les comptes d'excédent des caisses populaires et des credit unions à 5 % de l'actif au cours d'une période de temps raisonnable (c'est-à-dire 5 ans) semble réaliste et que pareille exigence ne devrait pas entraîner de restrictions déraisonnables au paiement de dividendes et de ristournes aux membres.

En fait, cet objectif signifie que selon la tradition d'entraide, le mouvement, collectivement, devrait utiliser une partie des gains non répartis pour protéger l'épargne réelle (c'est-à-dire les dépôts) de tous les membres. Cette mesure suppose que lorsque les affaires vont bien, les membres doivent renoncer à une partie de leurs dividendes, de sorte qu'en cas de coup dur leurs économies soient protégées, dans une certaine mesure, de la façon suivante : la première tranche de 5 % de diminution de l'actif (c'est-à-dire les pertes) devrait être couverte par le capital et l'excédent plutôt que par les dépôts. Une telle mesure pourrait aider à mettre les caisses populaires et les credit unions sur un même pied pour faire face à la concurrence d'autres établissements financiers concernant les dépôts.

Nous recommandons qu'au Nouveau-Brunswick, les caisses populaires et les credit unions soient tenues de porter l'excédent non réparti à 5 % de l'actif sur une période de cinq ans. Jusqu'à ce que ces niveaux soient atteints, il faudra exiger des caisses populaires et des credit unions

qu'elles affectent chaque année une partie des gains nets avant dividendes à l'excédent, de façon à obtenir les réserves requises. L'exigence de l'Ontario, précédemment mentionnée, selon laquelle un montant équivalant à 20 % des gains nets avant dividendes devrait être affecté à l'excédent, semble à première vue pertinente. Toutefois, la contribution de 20 % ne permettra d'atteindre le niveau requis de 5 % que dans certaines circonstances précises. Par exemple, si nous prenons le cas d'une caisse populaire ou d'une credit union possédant un actif de 1 000 000 $, la contribution de 20 % ne permettra d'atteindre le niveau requis de 5 % durant la période limite de cinq ans qu'aux deux conditions suivantes :

1 - La caisse populaire ou la credit union doit obtenir un rendement net avant dividendes représentant au moins 5 % de l'actif total (c'est-à-dire des gains nets de 50 000 $).

2 - L'actif de la caisse populaire ou de la credit union ne doit pas augmenter.

En pareil cas, une contribution annuelle de 10 000 $ (20 %) permettra à l'excédent d'atteindre le niveau requis de 5 % de l'actif (c'est-à-dire 50 000 $) durant la période limite de cinq ans. Bien sûr, la caisse populaire ou la credit union dont les gains nets avant dividendes sont supérieurs à 5 % de l'actif et dont la croissance de l'actif est statique ou minimale, peut atteindre le niveau requis de 5 % durant cette période. Toutefois, cela ne devrait pas être le cas des caisses populaires ou des credit unions dont les gains nets avant dividendes représentent moins de 5 % de l'actif total ou dont l'actif s'accroît.

Les contributions à l'excédent fondées sur la valeur totale de l'actif plutôt que sur les gains nets devraient permettre d'éliminer la plupart des problèmes mentionnés. Ainsi, une contribution annuelle de 1 % de l'actif total permettra d'atteindre le même résultat que la contribution de 20 % des gains nets pour une caisse populaire ou une credit union dont la croissance de l'actif est statique ou minimale. Toutefois, contrairement à la formule des 20 % des gains nets, un modèle simple peut être élaboré pour les caisses populaires et les credit unions dont la croissance de l'actif est plus que minimale. Le modèle est illustré au moyen du Tableau I ci-après et confirmé au Tableau II à l'Annexe A.

TABLEAU I Contribution annuelle requise en pourcentage pour atteindre un niveau d'excédent équivalant à 5 % de l'actif total durant une période de cinq ans.

% de la croissance de l'actif	% de la contribution à l'excédent	% de la croissance de l'actif	% de la contribution à l'excédent
0 - 2,50 %	1,0 %	25,01 % - 30,0 %	1,6 %
2,51 % - 5,0 %	1,1 %	30,01 % - 35,0 %	1,7 %
5,01 % - 10,0 %	1,2 %	35,01 % - 40,0 %	1,8 %
10,01 % - 15,0 %	1,3 %	40,01 % - 45,0 %	1,9 %
15,01 % - 20,0 %	1,4 %	45,01 % - 50,0 %	2,0 %
20,01 % - 25,0 %	1,5 %		

Jusqu'à ce que l'excédent non réparti atteigne 5 % de l'actif, nous recommandons donc que chaque caisse populaire ou credit union soit tenue d'affecter à son compte d'excédent non réparti, à même les gains nets annuels avant dividendes, un montant égal à au moins 1 % de l'actif total.

Le pourcentage réel de la contribution devrait être établi conformément au Tableau I, sous réserve d'une exemption décrétée par le registraire, et fondé sur le pourcentage de croissance de l'actif pour chaque caisse populaire ou credit union. (Pour une illustration plus détaillée du modèle, voir l'Annexe A.)

On s'est inquiété que l'exigence de 5 % ne soit ou bien impossible à atteindre dans les limites de cinq ans pour certaines credit unions et caisses populaires, ou bien préjudiciable au taux des dividendes que d'autres pourraient payer à leurs membres. Les renseignements contenus au Tableau II indiquent qu'à la date du 31 décembre 1986, 28 % des caisses populaires et 30 % des credit unions avaient des comptes de réserve égaux approximativement à 5 % de leur actif total. Le Tableau II indique de plus que 30 % des caisses populaires et 65 % des credit unions avaient des comptes de réserve égaux au moins à 3 % de leur actif total. Il est entendu que la réalisation de la recommandation relative aux créances douteuses entraînerait un abaissement des pourcentages des niveaux de réserve indiqués au Tableau II. Toutefois, même en tenant compte que les pourcentages indiqués au Tableau II englobent les réserves de garantie pour créances douteuses avant tout ajustement concomittant, il semblerait qu'à l'égard des credit unions juste mentionnées, un compte de réserve égal à 5 % de l'actif dans les cinq ans reste réalisable sans imposer d'épreuves excessives à leur capacité de distribuer des rendements adéquats à leurs membres.

Il nous a été suggéré qu'une credit union ou caisse populaire qui évite à avoir quelque excédent peut cacher la partie de l'excédent non réparti destinée au compte de réserve en payant des intérêts sur les dépôts au lieu de dividendes et, de cette façon, ne l'inclut pas dans le calcul de l'excédent aux fins de déterminer la contribution requise au compte de réserve. À notre avis, cela est tout à fait inacceptable, surtout lorsqu'on se place du point de vue du mouvement des caisses populaires et credit unions. Pour calculer l'exigence de réserve, tout paiement d'intérêts devrait être traité comme s'il venait de l'excédent.

Tableau II Comptes de réserve des caisses populaires et credit unions exprimés en pourcentage de leur actif total au 31 décembre 1986, y compris la réserve de garantie.(1)

		5% +	4-4.9%	3-3.9%	2-2.9%	1-1.9%	0-0.9%	Déficit	Total
Caisses	Nombre	24	21	25	10	7			87
Populaires	Pourcentage	27.58	24.14	28.74	11.49	8.04			100%
Credit	Nombre	11	9	4	7	5	1		37
Unions	Pourcentage	29.73	24.32	10.81	18.92	13.51	2.70		100%

1. Les données figurant sur ce tableau ont été recueillies des états financiers non vérifiés du 31 décembre 1986. Remarquons que ces données comprennent les réserves d'aide mutuelle, les gains non divisés et d'autres réserves ainsi que les réserves de garantie pour créances douteuses sans ajustement concomittant, mais à l'exclusion de l'excédent courant de l'année.

Pour certaines caisses populaires et credit unions, il peut être difficile d'atteindre le niveau requis de 5 % dans le délai de cinq ans. Il est recommandé d'autoriser le registraire à permettre à une caisse populaire ou credit union de reporter totalement ou partiellement l'affectation à l'excédent si des épreuves excessives sont établies. Un tel report devrait être indiqué dans les états financiers.

Remarquons également que l'exigence de 5 % de capitalisation signifierait qu'une caisse populaire ou credit union ne serait pas autorisée à payer des dividendes par l'emprunt des fonds ou l'acceptation de nouveaux dépôts, tant qu'elle ne maintenait pas le niveau de capitalisation requis à 5 %.

B Capital social et adhésion

Il a été suggéré que le mouvement serait mieux servi si l'adhésion individuelle à une credit union ou caisse populaire était augmentée à 50 $ ou 100 $ au lieu de la part sociale traditionnelle de 5 $ et si le nombre de membres devait atteindre au moins 500 avant qu'elle puisse fonctionner. Une telle suggestion se défend si l'on considère la part sociale comme un bouclier pour protéger les déposants contre des pertes; surtout lorsque la caisse populaire ou la credit union n'a aucun excédent durant ses premières années de fonctionnement. Toutefois, nous pensons que la protection est illusoire si les personnes qui fournissent le capital sont les mêmes que celles qui font les dépôts. Par conséquent, nous ne recommandons pas ce genre de protection. Toutefois, la loi devrait être claire lorsqu'elle autorise les caisses populaires ou credit unions individuelles à imposer de telles conditions si elles le désirent. En n'imposant pas l'exigence relative à l'adhésion plus

rigoureuse que l'exigence actuelle de dix membres, on encourage l'expansion possible du mouvement à l'avenir. Il est recommandé qu'à son choix, la caisse populaire ou credit union puisse inclure son capital social dans le calcul des exigences de réserve de 5 % proposées. Toutefois, dès qu'elle a fait ce choix, le capital social ne devra plus être remboursé aux membres sauf au cas où il est remplacé par d'autre capital social (venant de nouveaux membres) ou par l'affectation de l'excédent au compte de réserve.

Un mémoire a aussi recommandé que la loi autorise l'existence d'une catégorie de membre associé. Une telle catégorie a pour but de permettre l'adhésion des particuliers qui ont à certain moment rempli des conditions d'admissibilité mais qui ne les remplissent plus par la suite (résidence, lien commun de profession ou d'association: art.18 de la Loi sur les caisses populaires). Il a été dit que certains particuliers qui ne sont plus admissibles en quittant le lieu ou en coupant le lien commun de profession ou d'association voudraient quand même maintenir leur adhésion. Certaines autorités legislatives (le Manitoba par exemple) permettent à ces particuliers de maintenir leur qualité de membre associé. Ils sont habilités à avoir tous les privilèges de membre sauf le droit de vote et d'occuper un poste. Au Manitoba, le nombre de membres associés peut ne pas dépasser le 1/4 du nombre de membres réguliers. À notre avis, on peut résoudre ce problème aisément en précisant que les conditions d'adhésion ne sont pas permanentes et ne doivent être remplies qu'au moment de l'adhésion; ce qui permet à la credit union ou caisse populaire d'accorder à tout membre le droit de participer à la gestion de la caisse populaire ou credit union. Toutefois, si une caisse populaire ou credit union voulait exiger la démission d'un membre lorsqu'il coupe le lien commun, elle devrait être autorisée à le faire par règlement administratif.

C Dividendes

Les dividendes ont traditionnellement été utilisés par le mouvement coopératif pour récompenser ceux qui prenaient part au système. Lorsque les opérations produisent un excédent, il peut être partagé sous forme d'une ristourne à l'égard des frais perçus, et d'un dividende pour ceux qui ont participé au financement des activités. Mais cela ne va pas sans difficulté. En effet, certains membres des caisses ou des credit unions perçoivent le dividende comme un substitut aux intérêts qu'ils recevraient de plein droit s'ils déposaient des fonds dans une banque. Forts de cette opinion, ils en sont venus à attendre "leurs dividendes", que la caisse populaire ou la credit union ait eu un exercice rentable ou non. Certains établissements ont soutenu que, dans de tels cas, les "dividendes" devaient être versés pour ne pas perdre les déposants. L'obligation de verser ces dividendes nuit à l'accumulation d'un excédent et, quelquefois, entame même le capital.

Pour l'instant, la distribution de l'excédent, la déclaration et le versement des dividendes sont régis par l'article 26(3) de la Loi et l'article 19 des règlements adoptés en vertu de l'article 44 n) de la Loi. Il semble que ces dispositions visaient à restreindre le versement de dividendes à même l'excédent net. Il appert toutefois que certaines caisses populaires et credit unions ont interprété ces dispositions non pas comme imposant une limite, mais plutôt comme constituant une autorisation, et ont conclu que d'autres dividendes étaient permis. Il en a résulté le versement de dividendes même en situation de déficit. Quelquefois, l'office de

stabilisation a accordé un prêt conditionnel ou une subvention pour permettre à la credit union ou caisse populaire de payer des dividendes. D'autres fois, il a fait semblant d'ignorer le paiement. Il est recommandé de clarifier la législation pour préciser expressément que les dividendes ne doivent être versés qu'à même l'excédent. Puiser dans le capital pour verser des dividendes est illusoire. En fait, le membre reçoit un remboursement du capital ou pire, une portion de son dépôt sous forme de dividende. Si la caisse populaire ou la credit union devait être liquidée, cela signifierait que ceux qui ont retiré les premiers leur capital social et leurs dépôts seraient avantagés aux dépens des autres ou, plus probablement, qu'un office de stabilisation épongerait le déficit et, en fait, garantirait le dividende. Les deux scénarios sont contraires aux principes fondamentaux des coopératives financières.

D. Liquidité et réserves

En tant qu'établissements acceptant des dépôts, les caisses populaires et les credit unions doivent toujours garder à l'esprit qu'à tout moment certains déposants désireront retirer la totalité ou une partie de leurs dépôts. De toute évidence, si tout l'argent des déposants a été prêté à d'autres membres, la caisse populaire ou la credit union sera dans l'impossibilité de répondre à la demande du déposant. Toutefois, le mouvement fonctionne en se basant sur l'hypothèse que tous les déposants ne veulent pas retirer leur argent au même moment. Pour se protéger contre la possibilité d'un retrait massif des dépôts, il existe une entente générale à l'échelle nationale selon laquelle au moins 10 % des dépôts et du capital social

devraient être conservés en numéraire ou sous une forme facilement convertible pour pouvoir faire face aux retraits. Un mémoire reçu a cependant suggéré 8 %. En tout cas, les règles régissant à l'heure actuelle la liquidité au Nouveau-Brunswick varient en fonction du genre de dépôt effectué par le membre. De plus, les taux de liquidité maintenus par le mouvement au Nouveau-Brunswick dans son ensemble seraient plus près de 18 %; ce que certains peuvent considérer comme une gestion trop conservatrice de l'actif des caisses populaires et des credit unions.

Dans la plupart des provinces, les éléments d'actif considérés comme des placements liquides comprennent les fonds de caisse, les dépôts en espèces auprès d'autres établissements financiers tels les banques à charte, et les dépôts en espèces auprès d'une centrale ou d'une fédération. En fait, l'une des principales fonctions des centrales et des fédérations est d'offrir un service de liquidité. La Brunswick Central s'est jointe à La Société canadienne de crédit coopératif (SCCC) qui assure une diversification accrue en matière de liquidité. La SCCC a instauré une politique selon laquelle chaque credit union doit conserver 2 % de son actif sous forme liquide pour satisfaire aux besoins quotidiens, l'autre tranche de 8 % devant être remise à la Central, qui en remet à son tour au moins 2 % à la SCCC. En retour, la SCCC garantit à la Central une marge de crédit lui permettant de faire face à tous les problèmes de liquidité. On a signalé au comité que l'exigence des 10 % avait été respectée, mais que tous les membres n'avaient pas avancé 8 % de leur actif à la Central et qu'ils avaient plutôt décidé d'utiliser d'autres placements pour satisfaire aux conditions de liquidité minimale. Il a été proposé d'insérer dans la loi la formule du 2 % - 6 % - 2 %. Nous nous opposons à cette proposition pour deux motifs. Premièrement, La Fédération

n'est pas membre de la SCCC et, pour cette raison, la formule ne convient pas à cette ramification du mouvement. Deuxièmement, selon la tradition coopérative, la Central peut, si elle le désire, imposer comme condition d'adhésion que chaque caisse populaire ou credit union se conforme à la politique du 2 % - 6 % - 2 %. Nous croyons qu'il est suffisant de légiférer sur les exigences générales de liquidité et qu'il revient aux différentes centrales et fédérations de décider elles-mêmes si elles doivent imposer d'autres restrictions. Nous recommandons, par conséquent, de fixer les réserves de liquidité à 10 % des dépôts, du capital social et des emprunts externes.

Actuellement, la Loi sur les fédérations de caisses populaires du Nouveau-Brunswick/Credit Union Federations Act stipule, à l'article 25(3), qu'"une fédération qui n'est pas membre de la SCCC doit, pour faire face aux retraits, maintenir une réserve en espèces ou sous forme de placements facilement convertibles, égale à au moins 20 % de tous les capitaux déposés chez elle". Nous recommandons de porter ce pourcentage à 25 % pour qu'il corresponde à la tranche de 2 % qui sera remise à la SCCC par les centrales membres de cet organisme national de troisième palier. Par exemple, lorsqu'une caisse populaire ou une credit union dispose d'un actif de 1 000 $, elle est tenue de conserver 100 $ (10 %) sous forme liquide. Conformément aux exigences de la SCCC et de sa centrale, la caisse remet 80 $ (8 %) à la Central, qui remet à son tour 20 $ (2 %) à la SCCC. Cette tranche de 20 $ remise à la SCCC représente un placement équivalant à 25 % des capitaux déposés à la Central. Nous recommandons également que le placement des 75 % restants des fonds de liquidité soit régi par règlement. À notre avis, ce serait inopportun d'exiger qu'une caisse populaire ou credit union garde ses

fonds de liquidité en espèces et sous forme de placements facilement convertibles et de permettre en même temps à la Fédération ou Central de placer 75 % de ces fonds sans aucun contrôle. Peut-être qu'on devrait également penser à réglementer les circonstances dans lesquelles les dépôts de ces fonds au troisième palier seront permis.

La disponibilité de ces 10 % de réserve de liquidité pour venir en aide aux credit unions ou caisses populaires individuelles paraît douteuse. Certains avancent que cet argent ne peut jamais être utilisé à satisfaire un retrait massif des dépôts car faire cela entraînerait les credit unions ou caisses populaires à violer l'exigence de liquidité. La "solution" qui paraît en vogue actuellement est de laisser la Central accorder une marge de crédit aux credit unions ou caisses populaires. Apparemment, le mouvement considère les retraits sur la marge de crédit non pas comme un rendement des fonds de liquidité mais plutôt comme un emprunt indépendant et, pour souligner la distinction, les credit unions et caisses populaires doivent souvent mobiliser quelques uns de leurs comptes clients pour garantir les retraits sur la marge de crédit. Nous trouvons cette distinction quelque peu artificielle. À notre avis, l'exigence de liquidité vise à créer une mise en commun des fonds disponibles pour satisfaire aux retraits des membres des caisses populaires et credit unions au delà des mouvements de caisse usuels. Pourtant, une fois qu'une credit union ou caisse populaire individuelle a puisé dans ses 10 % de liquidité pour satisfaire aux retraits de ses membres, alors elle doit utiliser tous les éléments d'actif disponibles à mesure qu'ils se présentent pour réapprovisionner son niveau de liquidité au niveau requis de 10 %. Par exemple, si une Central avance des fonds à une credit union ou caisse populaire sur une marge de crédit, l'avance devrait être considérée comme un

rendement des dépôts. Par conséquent, si l'utilisation de la marge de crédit par une caisse populaire ou credit union entraîne son niveau de liquidité au-dessous de l'exigence de 10 %, il ne lui serait pas permis, sans le consentement de l'assureur des dépôts proposé, de faire de nouveaux prêts avant d'avoir réapprovisionné sa réserve de liquidité. En Alberta, l'exigence de réserve est calculée mensuellement en divisant l'actif global des credit unions à la fin de chaque mercredi dans un mois par le nombre de mercredis dans ce mois et en prenant 10 % du quotient. Ce chiffre sert à déterminer l'exigence de réserve pour le mois prochain. Nous recommandons que le Nouveau-Brunswick adopte le même procédé.

E. Provision pour créances douteuses

Par le passé, on a tenté de légiférer sur la proportion des déductions à considérer dans le calcul de l'excédent pour les cas de mauvaises créances. La déduction étant une dépense hors caisse, elle a également pour effet, à tout le moins temporairement, d'accroître les réserves des credit unions ou caisses populaires. On avait déjà tenté aussi d'adopter une législation semblable en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. En vertu de cette loi, une caisse populaire ou une credit union pourrait réclamer une déduction, au titre de sa réserve, égale à 1 1/2 % de la première tranche de 2 milliards de dollars de prêts, plus 1 % de tout excédent (Loi de l'impôt sur le revenu, art.137; Règl. 600). En vertu des règlements adoptés en application de la Loi sur les caisses populaires, la caisse populaire ou la credit union doit déduire, à titre de réserve, 1 1/2 % de tous ses prêts ou un montant

établi en fonction de leur retard, de 25 % pour les prêts en souffrance depuis 6 mois à 100 % pour les prêts en souffrance depuis plus de 24 mois. (Règlement 23). Ce système de réserve très strict a provoqué le mécontentement de certains. On a avancé que pour certaines caisses populaires et credit unions la déduction est trop importante du fait que leurs pertes n'atteignent pas le niveau des réserves imposées alors que pour d'autres, la déduction est insuffisante. Dans un document de travail (Credit Union Financial Standards, troisième ébauche, 20 septembre 1986, p. 8), il a été proposé de fixer la réserve en fonction de la moyenne des pertes réelles sur prêts et sur placements subies au cours des cinq dernières années et d'établir une provision pour pertes extraordinaires. Cette proposition a semble-t-il été rejetée lors de la Credit Union Stabilization Funds of Canada Third Policy Conference, tenue le 6 mai 1987. La raison précise de ce rejet n'a pas été donnée dans le résumé des délibérations du président, mais il semble qu'on se soit entendu sur le fait que les cinq dernières années ne sont pas nécessairement garantes des cinq prochaines années, car le climat économique dans son ensemble joue un rôle important en ce qui concerne les pertes.

La réforme fiscale de 1987 propose d'abroger la partie de l'article 137 de la Loi de l'impôt sur le revenu qui prescrit des déductions de 1 1/2 % et 1 % et de placer tous les établissements financiers sur le même pied.

> Les changements qu'on se propose d'apporter au régime fiscal des créances douteuses placeront toutes les institutions financières (et les autres entreprises dont l'activité normale comprend l'octroi de prêts) sur un pied d'égalité. La déduction permise au titre des créances douteuses découlant des prêts accordés dans le cadre des activités normales sera désormais liée aux pertes effectivement subies sur les prêts par l'intermédiaire financier. Les formules prévues pour les sociétés de fiducie et de prêt (article 33 de la Loi de l'impôt sur le revenu), les caisses de crédit (article 137) et les compagnies d'assurance-vie (article 138) seront abolies.
>
> Les créances douteuses peuvent être établies, selon la nature des prêts, à la lumière d'un examen individuel des prêts ou, lorsque cela n'est pas possible, d'un ensemble de prêts.
>
> Lorsqu'un intermédiaire financier établit une provision pour créances douteuses à l'égard d'ensembles de prêts inexécutés classés chronologiquement en tenant compte des taux de récupération historiques, le montant total de la provision pour créances douteuses pourra être déduit, à condition que les critères énoncés par Revenu Canada dans le Bulletin d'interprétation IT-442 soient satisfaits et que les montants soient raisonnables. De même, on autorisera la déduction complète des provisions générales dont la constitution est exigée par l'Inspecteur général des banques à l'égard des prêts dont le bénéficiaire fait partie d'un groupe de 34 pays très endettés.
>
> Lorsque les réserves sont fondées sur une analyse des différents prêts présentant des caractéristiques particulières, il peut être impossible d'utiliser la méthode du regroupement des prêts pour tenir compte d'un taux historique de recouvrement. Dans ce cas, la déduction totale de la provision relative à un prêt particulier pourrait entraîner globalement une provision supérieure aux pertes subies, même si la déduction faite dans chaque cas particulier est raisonnable dans les circonstances. Bien que les recouvrements ultérieurs soient incorporés aux bénéfices imposables, le contribuable peut avoir bénéficié d'un report de l'impôt. Un taux prescrit de recouvrement sera établi en fonction des taux moyens observés par le passé, afin de fournir un moyen d'éliminer le report de l'impôt tout en tenant compte de diverses situations d'une manière qui soit administrativement acceptable.
>
> Les propositions s'appliquent aux années d'imposition commençant après le 17 juin 1987 et prenant fin après le 31 décembre 1987. (Réforme de l'impôt sur le revenu, 1987, 18 juin 1987, p. 131-2.)

À l'avenir, l'exigence générale en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu sera de permettre une déduction qui reflète plus précisément les pertes et ce, conformément aux principes comptables généralement reconnus. Nous

recommandons l'adoption de cette exigence en vertu des règlements afférents à la Loi sur les caisses populaires plutôt que l'exigence courante prévoyant une provision à être affectée à la Réserve de garantie. La provision pour créances douteuses serait par conséquent déduite de la valeur du portefeuille de prêts. À cet égard, les alinéas 22 et 23 du Bulletin d'interprétation IT-442 du 11 février 1980 offrent certaines lignes directrices sur ce qui est ou n'est pas acceptable dans l'établissement de la déduction :

> 22. Les conditions relatives à la provision pour créances douteuses demandée en vertu de l'alinéa 20(1)l) sont les mêmes que celles précisées à l'alinéa 20(1)p) pour les mauvaises créances et résumées au numéro 1 ci-dessus, sauf en ce qui a trait au degré de doute concernant la recouvrabilité des créances. Pour qu'une créance puisse être classée comme mauvaise, il faut la preuve qu'elle est devenue irrécouvrable. Pour qu'une créance soit incluse dans une provision pour créances douteuses, il suffit qu'il y ait un doute raisonnable au sujet de sa recouvrabilité. Bon nombre des commentaires exposés aux numéros 1 à 13 ci-dessus concernant les mauvaises créances, s'ils sont interprétés correctement, s'appliquent également à une provision pour créances douteuses.
>
> 23. Pour qu'un contribuable puisse établir que le montant d'une provision pour créances douteuses est raisonnable, il est nécessaire d'identifier les créances dont le recouvrement est douteux, en tenant compte de renseignements tels que la durée de la période des arriérés ou du défaut de paiement, la situation financière et les perspectives d'avenir du débiteur, la solvabilité antérieure du débiteur, à la fois à l'égard du contribuable et, si possible, à l'égard d'autres créanciers, la valeur de toute garantie acquise, ainsi que tout autre facteur permettant de juger des possibilités et de la volonté de remboursement du débiteur. Après avoir déterminé quelles sont les créances douteuses, le montant maximum de la provision devrait être calculé en fonction d'une évaluation du pourcentage des créances douteuses qui ne pourra probablement pas être recouvré. Un tel calcul devrait de préférence être basé sur l'historique des mauvaises créances du contribuable, l'expérience dans l'industrie, si les renseignements pertinents sont disponibles, les conditions

économiques générales et locales, les coûts de recouvrement, etc. De tels recours peuvent permettre de calculer une provision comme un pourcentage du montant des créances douteuses ou une série de pourcentages relatifs à une analyse de l'âge des créances. Toutefois, une provision qui est simplement fondée sur un pourcentage de toutes les créances, douteuses ou non, un pourcentage du montant brut des ventes ou quelque calcul semblable ne peut être considérée comme étant une provision déterminée de façon raisonnable tel que l'exige l'alinéa 20(1)l).

III. Deuxième et troisième paliers

A. Centrales et fédérations

Progressivement, un deuxième palier d'organisation s'est développé dans le mouvement des caisses populaires et credit unions. À l'heure actuelle, les caisses populaires et les credit unions individuelles sont tenues de se joindre à une association de caisses populaires et de credit unions connue sous l'appellation de Central ou de Fédération. (Voir la Loi sur les caisses populaires, art.4.) On trouve deux organisations de ce type au Nouveau-Brunswick : La Fédération des Caisses Populaires Acadiennes Limitée et la Credit Union Central of New Brunswick Limited. Les fédérations et les centrales se sont développées et visent aujourd'hui trois objectifs principaux. Premièrement, en se regroupant, les caisses populaires et les credit unions ont constaté qu'une telle association peut leur offrir des services qu'elles n'auraient pu s'offrir individuellement ou, à tout le moins, les offrir à un coût réduit.

Deuxièmement, les fédérations et les centrales ont joué le rôle d'organisation permettant aux caisses populaires et aux credit unions de mettre en commun les fonds nécessaires pour faire face à leurs exigences de liquidité. À cet égard, la Brunswick Central appartient à une organisation nationale de troisième palier, la Société canadienne de crédit coopératif

(SCCC), où les organisations provinciales peuvent mettre en commun davantage de ressources afin de maintenir un fonds commun de liquidité encore plus important. La Fédération n'appartient pas à une organisation semblable. Dans la plupart des provinces canadiennes, il semble qu'il y ait consensus sur le fait qu'une caisse ou une credit union prudente devrait disposer de 10 % de son actif sous forme liquide pour pouvoir faire face aux retraits. Comme nous en avons discuté plus tôt, en vertu de cette politique, on s'attend à ce que les caisses populaires et les credit unions individuelles membres de la SCCC conservent 2 % de leur actif dans leur propre organisation et qu'elles placent le reste dans une centrale ou une fédération. La centrale ou la fédération détient 6 % de la totalité de l'actif provincial et remet la tranche restante de 2 % à la SCCC. La mise en commun des liquidités passe pour avoir deux avantages. Dans la mesure où la Central ou la Fédération est disposée à avancer des fonds supérieurs aux fonds déposés par une caisse populaire ou credit union individuelle, celle-ci serait dans une meilleure situation pour faire face aux retraits que si elle était laissée à elle-même. Naturellement, cela va sans dire que chaque dollar avancé à une credit union ou caisse populaire au-delà de ses dépôts et capital social en liquidités réduit pour autant le montant disponible aux autres credit unions et caisses populaires dans la Central ou Fédération. Il y a un deuxième avantage éventuel à la mise en commun. Les placements à court terme (du genre requis pour les réserves de liquidité) ont usuellement un taux de rendement peu élevé. Si par mise en commun, un groupe peut réduire le pourcentage de ces éléments d'actif en placements à court terme, il peut dans l'ensemble réussir à améliorer son taux de rendement. En fait, si le groupe est assez important, il peut être capable d'emprunter même de l'argent au marché à un taux assez bas pour pouvoir

réaliser un profit en le prêtant aux autres sans faillir aux exigences de liquidité du mouvement. Une grande partie de cela dépend du succès de la politique de placement des Central, Fédération et SCCC.

Les avantages de la mise en commun des liquidités sont tels que sur cette base seule, se pose la question de l'appartenance obligatoire ou volontaire d'une caisse populaire ou credit union à une Central ou Fédération. Nous optons pour l'appartenance volontaire pour de multiples raisons. D'abord, on ne peut légalement imposer à une Central ou Fédération de venir en aide à une credit union ou caisse populaire au-delà des dépôts que cette dernière a faits sans empiéter sur les dépôts des autres credit unions ou caisses populaires. Ainsi, l'aide ne peut être garantie par ce moyen. En fait, alors que certains ont soutenu devant nous qu'aux moments de crise, les fédérations ont été à la rescousse, d'autres l'ont contesté. Peu importe qui a raison, mais un problème d'illiquidité mènerait à l'insolvabilité si, pour faire face aux retraits, un établissement se voyait forcé de vendre ses éléments d'actif à des prix inférieurs à leur valeur comptable. "En effet, il peut être difficile de céder des créances personnelles et commerciales à la valeur comptable, car l'acquéreur éventuel disposera de moins de temps, avant que la crise de liquidité ne se transforme en une situation d'insolvabilité, pour évaluer le portefeuille de l'entreprise en difficulté." ("L'encadrement du système financier", 1987, Conseil économique du Canada, p.52) Traditionnellement, les centrales et fédérations ont laissé le domaine de l'insolvabilité aux offices de stabilisation et aux assureurs des dépôts. Il est évident qu'il est difficile de déterminer la ligne de démarcation entre

illiquidité et insolvabilité.Pourvu que l'office de stabilisation ou l'assureur des dépôts soit disposé à venir à la rescousse, usuellement en tant que prêteur de dernier ressort, une crise de liquidité peut être évitée et la confiance du public maintenue. Voilà comment le système devrait fonctionner à notre avis, et voilà pourquoi la participation à un fonds de stabilisation devrait être obligatoire alors que l'adhésion à une Central ou Fédération pourrait être volontaire.

L'adhésion d'une credit union ou caisse populaire à une fédération offre d'ailleurs un troisième avantage en la rendant admissible au titre de "banque" aux termes de l'article 164.1 de la Loi sur les lettres de change :

> 164.1 Dans la présente Partie, "banque" comprend les membres de l'Association canadienne des paiements créée en vertu de la Loi sur l'Association canadienne des paiements, ainsi que les sociétés coopératives de crédits locales, au sens de cette loi, qui sont membres d'une centrale qui, au sens de ladite loi, sont membres de l'Association canadienne des paiements.

Une caisse populaire ou une credit union doit être membre de l'Association ou appartenir à une centrale ou une fédération membre de l'Association pour répondre à la définition de "banque" et pouvoir se prévaloir des dispositions sur les chèques contenues dans la Loi sur les lettres de change relativement aux effets tirés sur elle. Il faut souligner qu'en vertu de la Loi sur l'Association canadienne des paiements, une caisse populaire ou une credit union qui n'est pas membre d'une centrale ou d'une fédération peut quand même

conclure un accord privé de compensation avec un autre établissement membre, mais que les effets tirés sur cette caisse populaire ou credit union ne sont pas des "chèques" et que les règles qui les régissent ne sont pas claires. (Voir Canadian Pioneer c. Commission des relations du travail (1980), 31 N.R. 361 (C.S.C.); La Caisse Populaire Notre-Dame Limitée c. Moyen (1967), 61 D.L.R. (2d) 118 (C.B.R. Sask.).) Les privilèges liés aux chèques qui sont maintenant accordés par les caisses populaires et les credit unions comportent l'obligation de voir à ce que le public soit convenablement protégé. Ce qui oblige par conséquent les caisses populaires et les credit unions à se placer sous le régime prévu à l'article 164.1 de la Loi sur les lettres de change. Crawford et Falconbridge ont abordé les difficultés auxquelles un établissement doit faire face lorsqu'il n'est pas régi par l'article 164.1 de la Loi sur les lettres de change, dans leur ouvrage intitulé Banking and Bills of Exchange, vol. 2, 8e éd., 1986, pp. 1739 et 1740 :

(Traduction libre)

> Outre qu'il soit une lettre de change, un chèque doit être tiré sur une banque. À cette fin, la définition de "banque" a été élargie en 1980 pour inclure chaque membre de l'Association canadienne des paiements. Antérieurement, la définition du terme "banque" à l'article 2 de la loi avait causé d'incroyables difficultés à l'égard des effets tirés sur des établissements constitués en corporations acceptant des dépôts sans être des banques à charte. Nous avons exprimé, au paragraphe 4801.3, l'opinion que cela était inutile dès le début, mais que même si c'était une erreur, on ne peut nier que c'était une erreur très courante. Une douzaine de tribunaux et le Parlement lui-même ont éprouvé de grandes difficultés à définir les effets de paiement à vue tirés sur des établissements bancaires qui n'étaient pas des banques suivant la définition de la Loi sur les banques et les droits des parties à l'égard de

> ces effets, sans l'aide de la Loi sur les lettres de change. Le problème a été abordé de plusieurs manières. La décision rendue en 1901 dans l'affaire Trunkfield c. Proctor proposait que ces effets soient simplement traités comme des lettres de change. Cette proposition a eu ses adeptes, mais a entraîné certains inconvénients, comme la perte pour le client du pouvoir d'annuler qu'on croyait s'appliquer seulement aux "chèques". Le doyen Falconbridge a critiqué cette formule, suggérant plutôt que ces effets devraient être considérés comme des "chèques de common law", non compris dans la loi, mais admis sur la base de précédents antérieurs à la loi en vertu de l'article 10. Cette formule a également eu ses adeptes, mais elle comportait des inconvénients cachés pour les parties, en raison de la prétendue inapplicabilité des articles de la loi qui constituaient un correctif aux lacunes de l'ancienne common law antérieure à la Loi. Certains tribunaux n'ont pas pris connaissance du problème, tandis que d'autres ont franchement tenté de l'ignorer, ce qui est devenu techniquement difficile lorsque la Cour suprême du Canada a officiellement reconnu son existence.
>
> Les causes n'ont plus d'importance pratique et ne risquent guère plus d'en avoir tant que l'économie n'encouragera pas le développement d'une catégorie d'établissements non constitués en corporations acceptant des dépôts et ne pouvant devenir ou choisissant de ne pas devenir membres de l'Association canadienne des paiements.

Certaines caisses populaires et credit unions ont pu obtenir l'adhésion à l'Association canadienne des paiements afin de répondre à cette exigence même si elles ne compensent pas leurs propres chèques.

Le rôle joué par les fédérations en matière de services, de liquidité et de compensation de chèques soulève la question de savoir si les caisses

populaires et les credit unions individuelles devraient être tenues de maintenir leur adhésion à une fédération. Actuellement, l'article 4 de la Loi sur les caisses populaires rend l'adhésion obligatoire, ce que conteste la plus importante caisse populaire du Nouveau-Brunswick en soutenant que l'adhésion obligatoire viole un des principes essentiels des organisations coopératives : l'adhésion libre et volontaire. L'adhésion volontaire accorde aux caisses populaires et aux credit unions le droit démocratique de décider de leur propre destinée. On estime d'autre part que la force du mouvement repose sur la solidarité des caisses populaires et des credit unions, laquelle garantit au mouvement d'importantes ressources financières coopératives pouvant répondre aux besoins de la société moderne. En fait, la Fédération irait jusqu'à soutenir que l'utilisation même des mots "caisse populaire" devrait réservée aux seuls membres de la Fédération. Elle cite d'ailleurs la législation du Manitoba pour appuyer sa position. (voir 3, La Loi sur les credit unions et caisses populaires. (Manitoba, 1986-1987, chapitre 5) art.178) De tels arguments ont déjà été soulevés et débattus (voir par exemple Poapst, Studies for Decision Making: Towards the Development of Credit Unions in the Atlantic Provinces (1979), p. 137 et Report & Recommendations of the Minister's Task Force on Credit Unions, Alberta, septembre 1985, p. 109). La Caisse Populaire de Shippagan Limitée a affirmé qu'en raison de son envergure, elle n'avait pas trouvé très avantageux d'appartenir à une centrale ou une fédération. Avec un actif de plus de 58 millions de dollars, comparativement à 89 millions de dollars pour l'ensemble des 36 autres credit unions appartenant à la Brunswick Central, l'argument se défend.

Nous avons recommandé ailleurs l'établissement d'une corporation d'assurance-dépôts provinciale qui assumerait les fonctions des offices de stabilisation qui sont actuellement adjoints aux fédérations, et l'obligation pour toutes les caisses populaires et les credit unions d'y contribuer. Compte tenu de ce changement, l'adhésion obligatoire à une fédération ne serait plus essentielle. Les caisses et les credit unions importantes peuvent obtenir ailleurs, ou même de façon interne, les services qui sont assurés par les fédérations. De même, les exigences de liquidité n'auraient plus à être remplies par des dépôts (voir Loi sur les caisses populaires, Règ. art.24(1)) auprès d'une fédération (quoique les économies d'échelle devraient permettre à une fédération d'assurer aux caisses populaires et aux credit unions individuelles un meilleur rendement sur leurs réserves de liquidité que ce qu'elles pourraient obtenir individuellement et peut-être même de ressources plus importantes pour faire face aux demandes de liquidité.) Enfin, si une caisse populaire ou une credit union désire offrir des privilèges liés aux chèques, il semble que des ententes privées soient possibles pourvu qu'elle réponde à la définition de "banque" au sens de la Loi sur les lettres de change. Ainsi, l'adhésion obligatoire ne semble pas être nécessaire. Nous aimerions toutefois que, dans l'esprit coopératif, chaque établissement préfère appartenir à une fédération et, en retour, que les fédérations soient en mesure d'offrir des services dont pourraient profiter les caisses populaires et les credit unions. Nous faisons encore une fois référence aux principes fondamentaux qui sous-tendent les organisations coopératives :

(traduction libre) "Afin de mieux servir les intérêts de leurs membres et de la collectivité, toutes les organisations coopératives devraient coopérer activement entre elles de toutes les façons possibles, tant à l'échelle locale et nationale qu'internationale". (principes approuvés par l'Alliance coopérative internationale en septembre 1966.) L'adhésion libre et volontaire pourrait être la meilleure façon d'atteindre cet objectif. La possibilité de retrait pourrait constituer le meilleur stimulant pour inciter les fédérations à servir les caisses populaires et les credit unions. De plus, dans l'esprit coopératif, il n'y a aucune raison pour donner à la Central et la Fédération un monopole de contrôle sur les caisses populaires et credit unions selon la démarcation linguistique. Les Fédérations ainsi que leurs membres devraient fonctionner sur la même base ouverte et volontaire. Nous devrions également souligner que l'esprit de l'actuelle Loi sur les caisses populaires vise non pas à créer limitativement deux fédérations mais plutôt à fournir à toutes les dix credit unions et caisses populaires ou plus, le cadre légal pour former une fédération. (Loi sur les caisses populaires, art.2) Nous croyons que ce principe devrait guider l'orientation de toute législation future. Toutefois, il est recommmandé qu'on n'autorise pas une caisse populaire ou credit union à accorder des privilèges liés aux chèques sans être elle-même un membre d'une fédération ou de l'Association canadienne des paiements.

Un problème corollaire a été porté à notre attention. Nous comprenons qu'actuellement, les règlements administratifs de l'une des

organisations de deuxième palier sont tels qu'il peut être difficile pour une caisse populaire ou credit union de la quitter. C'est parce que la centrale ou fédération peut être habilitée à détenir le capital social investi par la credit union ou caisse populaire pour quelque temps après leur séparation. Il a été suggéré de fixer à un an la période maximale qu'une centrale ou fédération puisse garder le capital social d'une credit union ou caisse populaire qui se retire. Nous sommes d'accord avec cette position.

La plupart des autres provinces ne semblent pas exiger l'adhésion obligatoire à une fédération, bien qu'elles obligent les caisses populaires et les credit unions à participer à un fonds de stabilisation ou à un régime d'assurance-dépôts. (Voir Tableau 3) La seule exception importante semble être le nouveau projet de loi du Manitoba qui obligerait chaque caisse populaire ou credit union à se joindre à la Co-operative Credit Society of Manitoba Limited ou à La Fédération des Caisses Populaires du Manitoba. (Voir Lois du Manitoba 1986-87, chap.5, art.178.) La Saskatchewan semble être arrivée à un résultat semblable en demandant aux credit unions de maintenir un compte à la Credit Union Central (voir The Credit Union Regulations of Saskatchewan, chap. C-45.1, règl.1, art.4(3)). À tout bien considérer, nous recommanderions l'adhésion volontaire.

Tableau 3. Sommaire des exigences législatives ou des règlements concernant l'adhésion obligatoire des caisses populaires ou credit unions aux fonds de stabilisation et fédérations ou centrales dans les provinces du Canada

PROVINCE	COTISATION AU FONDS DE STABILISATION OU À LA CORPORATION D'ASSURANCE-DÉPÔTS	ADHÉSION À LA CENTRALE OU FÉDÉRATION
Terre-Neuve	Oui (Règ.57)	Non (Art.72)
Nouvelle-Écosse	Oui (Art.84(2))	Non (Art.111, 112)
Île du Prince Edouard[1]	Oui (Art.42(1))	Non (Art. 37)
Québec	Oui (Art.40(2))	Oui (Art.12) (Art.115)
Ontario	Oui (Art.12(6)) (Art.96(3))	Non (Art.12)
Manitoba	Oui (Art.158))	Oui (Art.178)
Saskatchewan[2]	Oui (Art.249(2)h))	Oui (Règ.1(54)(3))
Alberta[3]	Oui (Art.102)	Non (Art.86)
Colombie Brittanique	Oui (Art.141)	Non (Art.125)

1. Art.6 de la Loi prévoit que les Règles et Règlements de la Central sont applicables à toutes les credit unions, qu'elles soient membres de la Central ou non.
2. La Loi exige spécifiquement que toutes les caisses populaires doivent déposer des placements de liquidité auprès de la Central. En retour, les règlements administratifs de la Central prévoient qu'une caisse populaire doit être un membre de la Central pour pouvoir utiliser les "services de dépôt" de la Central. Il s'ensuit que dans la pratique, toutes les caisses populaires sont membres de la Central, bien que la Loi ne l'exige pas directement.
3. Il est entendu qu'après examen, l'adhésion obligatoire a été adoptée mais cela n'empêche pas que l'autorité réglementante peuve permettre à une caisse de quitter la Central conformément aux conditions indiquées dans les règlements.

Pour le moment, l'adhésion au second palier comporte le droit de vote à raison d'une voix par caisse populaire ou credit union. Il a été suggéré que cela soit changé de façon à refléter l'importance de l'établissement. Le mouvement des caisses populaires et des credit unions a été fondé sur des principes de coopération et de démocratie qui incluent le principe d'un vote par personne. À l'échelle des centrales et des fédérations, ceci s'est traduit par une voix pour chaque caisse populaire ou credit union. Cette politique est plus fidèle aux principes coopératifs qu'un système où le nombre de voix serait lié à l'importance des membres de la centrale ou de la fédération.

B. Offices de stabilisation et assurance-dépôts

Même si la Central et la Fédération ont joué un rôle prépondérant en matière de services, de liquidité et de compensation de chèques, la tâche de résoudre les problèmes d'insolvabilité est devenue la responsabilité des offices de stabilisation. Actuellement, chaque centrale ou fédération dispose d'un fonds de stabilisation qui pourra être utilisé pour faire face à toute difficulté financière qu'une caisse populaire ou une credit union individuelle pourrait éprouver. Il est prévu que le fonds ne doit être utilisé qu'en dernier ressort pour protéger le capital social et les dépôts des membres (voir la Loi sur les caisses populaires, article 47(1)). Bien que le mouvement en perçoive les différences philosophiques, cela est comparable à un régime d'assurance-dépôts.

Par le passé, les offices de stabilisation se sont appliqués à promouvoir la stabilité financière des caisses populaires et des credit unions en assumant l'administration des établissements en difficulté, en apportant une aide en matière de gestion et en fournissant un soutien financier à la fois dans le but de remettre sur pied des caisses populaires ou credit unions et de faciliter les fusions d'établissements qui avaient des difficultés financières. Tous ces moyens ont pour résultat ultime de protéger les déposants. Cela semble contraster avec le rôle de l'assureur, du moins tel qu'on le perçoit, qui se contente de rembourser les déposants à la liquidation d'un établissement. Il est intéressant de noter toutefois que ce n'est pas l'unique rôle joué par un assureur et, de fait, la Société d'assurance-dépôts du Canada indique dans son rapport annuel de 1986 que "La SADC, en tant qu'assureur des membres en difficulté, doit jouer un rôle préventif et intervenir au moment opportun. En d'autres mots, la Société ne doit plus jouer le rôle d'entrepreneur de pompes funèbres, mais plutôt celui de médecin" (p. 6). Il semble que la SDAC se soit inspirée du mouvement des caisses populaires et des credit unions. Avec le temps, les assureurs-dépôts et les offices de stabilisation ont fini par se ressembler de plus en plus. Il n'est pas surprenant que le Mutual Aid Board de la Saskatchewan soit maintenant désigné sous l'appellation "Credit Union Deposit Guarantee Corporation".

Nous croyons que les consommateurs préféreraient et seraient mieux servis par l'instauration d'un système d'assurance-dépôts au Nouveau-Brunswick et que ce pourrait être fait sans pour autant sacrifier les avances consenties dans le passé par les deux offices de stabilisation. Nous croyons aussi que

le public serait mieux servi si les deux fonds de stabilisation devenaient la Corporation d'assurance-dépôts des caisses populaires du Nouveau-Brunswick/New Brunswick Credit Union Deposit Insurance Corporation. Si nous avions à commencer le mouvement par le commencement, nous irions même plus loin en recommandant de mettre les réserves de liquidité et de solvabilité sous la supervision d'une organisation unique. Il est évident qu'une crise de liquidité peut mener à un problème de solvabilité et que les problèmes de "compétence" entre deux organisations distinctes ne pourraient être résolus qu'avec une organisation unique. Nous reconnaissons toutefois la tradition qui s'est développée et nous recommandons par conséquent que la séparation des fonctions continue. Pour plusieurs raisons, nous recommandons la création d'une corporation qui remplacerait les deux offices. Un des principaux objectifs de l'assurance est la répartition des risques. Par le passé, le mouvement des caisses populaires et des credit unions dans d'autres provinces a connu, à certains moments, des difficultés financières. L'expérience a montré que plus la diversification est grande, plus on est en mesure de faire face à n'importe quelle baisse de l'activité économique régionale. Nous croyons aussi qu'une organisation unique entraînerait une confiance accrue du public. La Société d'assurance-dépôts du Canada nous en apprend beaucoup à ce sujet. La SADC a été conçue comme un système d'assurance-dépôts financé par l'industrie. En fait, avec des primes de 1/10 de 1 % seulement des dépôts assurés, le déficit de la SADC atteignait 1,2 milliard de dollars à la fin de 1986. (Société d'assurance-dépôts du Canada, Rapport annuel de 1986 p.11)

Toutefois, des prêts du gouvernement fédéral lui ont permis de faire face à ses obligations. Malgré tout, on a dit que la SADC est perçue comme une société qui assure à ses déposants stabilité et sécurité de même qu'une solide expertise dans la supervision financière. (Voir l'addenda au mémoire déposé par les institutions financières coopératives chargées du rapport du Canadian Credit Union System sur le rapport Wyman intitulé : "Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)" et présenté au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes, septembre 1985.) La SADC vise à éliminer le déficit et à créer un fonds qui constituerait 0,75 % des dépôts assurés. Par contre, les deux fonds de stabilisation du Nouveau-Brunswick disposent d'un excédent qui dépasse actuellement 1,5 % des dépôts, alors que l'objectif provincial est de 3 % (voir le règlement adopté en application de la Loi sur les caisses populaires, art.22(3)). Ces résultats ont été obtenus en prélevant 0,25 % des dépôts et du capital social. Le taux idéal et la taille d'un régime sûr d'assurance-dépôts sont pratiquement impossibles à déterminer. Comme le mémoire précité l'indiquait à l'égard d'un objectif de l'ordre de 1,25 % à 1,50 % pour le fonds d'une caisse populaire ou d'une credit union, on ne peut prévoir avec certitude les pourcentages permettant de faire face aux importantes baisses de l'activité économique régionale que connaît périodiquement le Canada. Cependant, il est clair que les offices de stabilisation du Nouveau-Brunswick obtiennent de meilleurs résultats que la SADC. Malgré tout, certains pensent que la SADC serait la solution idéale.

Le financement de l'assurance-dépôts constitue un défi de taille pour le mouvement. À l'heure actuelle, le taux maximal de la prime semble être fixé à 0,25 % des dépôts assurés (voir McGuinness et Abrams, Deposit Protection : Lessons Learned from Recent Experience (1986), 12 Can. Bus. L. J., p.185; (1987), 12 Can. Bus. L. J., p.312). La Saskatchewan espère porter son fonds à 1 % des dépôts assurés (Schroeder, Deposits Fully Insured (1983) p. 88) et au moins une étude a indiqué que ce pourcentage est peut-être trop bas (ibid., p. 89). Le problème est classique. Plus une caisse populaire ou une credit union a des frais, plus l'excédent disponible pour ses membres s'en trouve réduit et plus le mouvement perd de l'attrait aux yeux du public. Mais le public vise la sécurité qu'on ne peut lui offrir qu'avec des fonds. Même une prime de 0,25 % des dépôts assurés n'offre au mouvement qu'une couverture partielle. Une telle assurance s'appuie sur l'hypothèse que seule une petite fraction des caisses populaires et des credit unions éprouvera des difficultés et qu'une portion seulement des prêts de ces établissements se révélera irrécouvrable. En fait, si l'on oublie pour un instant le revenu de placement que l'assureur gagnerait sur les primes, l'hypothèse veut que, en moyenne, les cas problèmes n'excèdent pas 0,25 % des dépôts assurés au cours d'une année donnée. On ne doit pas perdre de vue le fait que l'assurance ou la garantie n'est valable que si les ressources financières de l'assureur ou du garant le sont. Être couvert par un assureur des dépôts au Nouveau-Brunswick ne signifie pas que les déposants recevront toujours 100 % de leurs dépôts et capital social mais cela tend à réduire les risques de perte. Et ces risques seraient encore plus réduits si l'assureur pouvait emprunter à la province ou à la SADC.

La SADC assure les dépôts jusqu'à concurrence de 60 000 $ seulement. La Credit Union Deposit Guarantee Corporation de la Saskatchewan garantit entièrement la totalité des dépôts, ce qui soulève certaines questions fondamentales. Si les dépôts et le capital social sont entièrement assurés, seul l'excédent des membres court un risque. On pourrait restreindre l'assurance aux dépôts, de sorte que le capital social courrait également un risque, mais cela amènerait probablement les membres à ne maintenir que le capital social minimal de 5 $.

En revanche, un régime qui assurerait un pourcentage (par exemple 95 %) du total des dépôts et du capital social d'un membre pourrait être considéré comme le meilleur compromis. Ce régime reconnaîtrait qu'il y a peu de différence entre le capital social et les dépôts et, par la même occasion, corroborerait le fait que, en tant qu'établissement, la caisse populaire ou la credit union appartient aux membres et que le risque qu'ils courent correspond à 5 %. Jusqu'à cette limite, le marché encouragerait également les membres à être prudents dans la gestion de l'établissement, particulièrement si le régime était conçu pour faire en sorte que les 5 % provenant des membres soit un premier risque plutôt qu'une coassurance. Ceci maintiendrait en outre la "discipline de marché" recommandée par le comité Wyman sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (1985). De l'avis du comité, tous les déposants devraient être exposés à un certain risque (par exemple 10 %).

La proposition Wyman n'est probablement pas acceptable parce qu'ainsi les caisses populaires ou les credit unions ne pourraient plus concurrencer les autres établissements financiers. Si les caisses populaires et les credit unions assuraient les dépôts jusqu'à concurrence de 60 000 $, elles seraient

sur le même pied que leurs concurrents. Toutefois, si elles assuraient la totalité des dépôts, comme la Saskatchewan, elles disposeraient d'un avantage sur leurs concurrents. Le plafonnement de l'assurance-dépôts à 60 000 $ semble moins coûteux. Toutefois, si les méthodes traditionnelles de stabilisation étaient maintenues par la nouvelle corporation, les membres bénéficieraient en toutes circonstances d'une assurance de 100 %. Par conséquent, pour les caisses populaires et les credit unions du Nouveau-Brunswick, nous proposons le modèle de dépôts entièrement garantis de la Saskatchewan. Il ne faut pas oublier que le risque ne porte pas seulement sur les dépôts et le capital social, mais également sur tout excédent revenant collectivement aux membres d'une caisse populaire ou d'une credit union. Ainsi, les membres ne sont pas seulement des coassureurs, mais également ceux qui assument le premier risque en cas de pertes. Par conséquent, les propositions du comité Wyman s'appliqueraient indirectement aux caisses populaires et aux credit unions.

Pour que la corporation soit efficace, nous croyons qu'elle doit, tout comme les offices de stabilisation, avoir le droit d'emprunter à la province et, de la même façon, le lieutenant-gouverneur en conseil doit être autorisé à prêter à la corporation d'assurance-dépôts. Si la recommandation visant la création d'une corporation d'assurance-dépôts est acceptée, on suggère que la corporation, à l'instar de la Credit Union Stabilization Corporation (Alberta), la Credit Union Deposit Insurance Corporation (Colombie-Britannique) et la Credit Union Deposit Guarantee Corporation (Saskatchewan) par exemple, puisse également emprunter à la SADC. (Voir le rapport annuel de la SADC, 1986, p. 4.)

Puisque le mouvement a géré avec succès ses propres affaires dans le passé, nous croyons que tant qu'il continuera à faire preuve d'un jugement éclairé, il devrait demeurer le principal responsable de sa propre destinée. Par conséquent, nous recommandons de laisser principalement au mouvement la gestion de la corporation d'assurance-dépôts. Nous suggérons de constituer un conseil composé de six administrateurs dont deux seraient nommés par chaque fédération et deux par le gouvernement. Certaines des fonctions qui relèvent actuellement des fédérations, de même que celles des offices de stabilisation, seraient assumées par la nouvelle corporation d'assurance-dépôts. Inutile de mentionner que la création d'un tel conseil nécessitera la réaffectation du personnel entre les fédérations et la corporation.

Les fonds actuellement détenus par les offices de stabilisation seraient transférés à la nouvelle corporation. Le fonds d'aide mutuelle (voir le Règlement de la Loi sur les caisses populaires, art.22(1)) serait également transféré et détenu suivant les mêmes règles que celles qui le régissent actuellement au niveau des offices de stabilisation et serait assujetti au retrait par les caisses populaires et les credit unions lorsque les fonds de la corporation d'assurance-dépôts atteindraient 3 % du total des dépôts (voir le Règlement 22(3)).

Nous recommandons d'obliger toutes les caisses populaires et les credit unions à contribuer au régime d'assurance-dépôts. La corporation devrait être investie du pouvoir de fixer les primes. Nous prévoyons qu'une prime de 0,25 % des dépôts assurés devrait constituer la norme, et il faudrait songer à accorder des rabais aux caisses populaires et aux credit unions dont le compte d'excédent totalise au moins 5 % de l'actif. Cette mesure inciterait chaque caisse populaire et credit union à atteindre l'excédent visé.

Chapitre 3

Structure réglementaire générale

La structure réglementaire générale du mouvement des caisses populaires/credit unions découle actuellement de deux lois (la Loi sur les caisses populaires et la Loi sur les fédérations de caisses populaires) et les règlements y afférents. Cette structure s'appuie en outre sur les règlements administratifs des caisses populaires et des credit unions individuelles, qui constituent un autre volet de réglementation. La croissance et l'évolution de ces établissements ont modifié leurs besoins et leurs problèmes. La Saskatchewan (The Credit Union Act, 1985, c-45.1) et le Manitoba (1986-87, chap.5) ont récemment adopté de nouvelles lois. La principale caractéristique de ces deux lois réside dans le fait qu'elles ressemblent toutes deux à la législation sur les corporations commerciales en vigueur dans ces provinces. Cela n'est pas surprenant. Il semble en effet que la législation originale sur les caisses populaires et les credit unions ait pris pour modèle les anciennes lois sur les compagnies. Il ne faut pas oublier que toutes ces dispositions législatives ont un objectif de simplification et visent à faciliter le contrôle des organisations ainsi que les relations entre les membres de ces organisations. Ces règles sont également, dans bien des cas, adoptées par les organismes de charité. Cela est dû, en partie, au fait qu'elles ne posent pas de problèmes majeurs et qu'elles sont raisonnablement définitives et bien comprises. Le modèle actuel, la Loi sur les corporations commerciales, a en outre la qualité de constituer une tentative récente pour résoudre des problèmes administratifs auxquels font généralement face les entreprises commerciales, et des dispositions semblables ont été

adoptées à l'échelle nationale en raison de leur simplicité et de leur clarté. Bon nombre de points traités visent à simplifier les règles. De plus, étant donné qu'elles portent davantage sur la forme que sur le fond, les dispositions n'ont pas généré de réels débats. D'un point de vue juridique, toutefois, les lois sur les corporations commerciales, de par la démarche adoptée, devraient clarifier un certain nombre de problèmes potentiels. En outre, les décisions judiciaires rendues dans d'autres secteurs du droit serviront de lignes directrices pratiques pour les caisses populaires et les credit unions. C'est particulièrement vrai pour les nouvelles lois rédigées dans un langage législatif similaire. On a proposé que les compagnies de prêt et de fiducie soient régies par la Loi sur les corporations commerciales et qu'elles fassent une demande de certificat de prorogation en vertu de cette loi. (Voir le projet de loi 96, Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie, art.3.)

La législation sur les caisses populaires et les credit unions du Manitoba et de la Saskatchewan a pris pour modèle la partie de leur loi respective sur les corporations commerciales traitant de la constitution en corporation, y compris la demande de constitution en corporation, l'enregistrement, la raison sociale, le sceau social et les contrats antérieurs à la constitution en corporation. Le Nouveau-Brunswick se propose de faire de même. Aucun problème sérieux ne s'est posé dans ce domaine. Tout comme la loi actuelle, mais contrairement à la Loi sur les corporations commerciales, nous proposons que le Ministre continue d'exercer un pouvoir discrétionnaire quant à l'approbation de la constitution en corporation des caisses populaires et des credit unions.

Nous proposons également que les caisses populaires et les credit unions aient des pouvoirs comparables à ceux des autres corporations commerciales. Il faudrait donc clarifier la loi quant aux abus de pouvoir, à l'abolition de la doctrine de la connaissance imputée, au pouvoir des représentants, à la désignation du siège social, à l'absence de nécessité d'un sceau social et au droit d'accès des membres aux documents des caisses populaires et des credit unions. Les dispositions touchant le financement, les certificats de valeurs mobilières, les registres et les transferts ne s'appliquent pas entièrement aux caisses populaires et aux credit unions comme c'est le cas pour bien d'autres domaines, mais il existe des domaines d'intérêt et d'application communs. La question du crédit et des dépôts, étudiée au chapitre précédent, devra être traitée dans une partie distincte de la loi.

Les règles générales de gestion, et plus particulièrement les questions touchant les administrateurs et les dirigeants, comme les réunions d'organisation, les assemblées en général, l'indemnisation, les normes de prudence et les directives en matière de conflit d'intérêts sont tout aussi pertinentes pour les caisses populaires et les credit unions qu'elles le sont pour d'autres corporations commerciales, et c'est pourquoi l'on propose de prendre la Loi sur les corporations commerciales comme modèle pour la nouvelle loi. Nous proposons en outre de ne pas inclure certains domaines comme les qualités requises des administrateurs, d'exiger l'adhésion comme condition d'admissibilité au poste d'administrateur, et enfin de ne pas adopter de dispositions quant au vote cumulatif et aux transactions d'initiés.

Il est également proposé de mettre à jour les règles afférentes aux assemblées des membres afin qu'elles correspondent au libellé de la Loi sur les corporations commerciales, à l'exclusion du droit de vote par procuration et des conventions unanimes des actionnaires ou sociétaires.

Divulgation financière et vérification

Dans le cadre de l'évaluation des exigences en matière de divulgation financière et de vérification pour les caisses populaires et les credit unions du Nouveau-Brunswick, il est devenu évident que la plupart des autres provinces ont adopté les exigences que l'on retrouve dans la Loi sur les corporations commerciales. La Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie du Nouveau-Brunswick a également fait sienne ces exigences (art.137 à 148). Par conséquent, pour des raisons d'uniformité, on recommande l'adoption d'exigences similaires pour les caisses populaires et les credit unions.

Les modifications sont mineures et visent principalement la substitution de termes, par exemple "credit union" au lieu de "company", "caisse populaire" au lieu de "compagnie", "membre" au lieu de "actionnaire", et "registraire" au lieu de "surintendant".

À notre avis, une seule modification d'importance s'impose. La plupart des provinces exigent que les caisses populaires et les credit unions nomment des vérificateurs accrédités par une association professionnelle. Nous recommandons l'adoption de cette exigence au Nouveau-Brunswick. Si c'est le cas, l'article 140(4) de la Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie, qui se lit comme suit : "Une personne n'a plus les qualités requises pour être vérificateur d'une compagnie provinciale si elle n'est pas comptable... ", devrait être modifié pour se lire comme suit : "Une personne n'a plus les

qualités requises pour être vérificateur d'une caisse populaire provinciale si elle n'est pas membre d'une association de la comptabilité accréditée... "

Il n'est pas nécessaire que la vérification proprement dite soit effectuée par un membre d'une association de la comptabilité accréditée, mais les procédés de vérification doivent être préparés par une telle personne, qui doit également se charger de la supervision de la vérification.

On a suggéré de définir les procédés de vérification appropriés pour les caisses populaires et les credit unions. Nous croyons que cette tâche revient aux vérificateurs. Toutefois, au moment de déterminer les procédés de vérification reconnus, on devrait mettre l'accent sur un examen approfondi du portefeuille de prêts, puisque, comme nous l'avons souligné précédemment, celui-ci constitue l'élément d'actif le plus important de la caisse populaire ou de la credit union. L'article 146(2) de la Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie devrait remplir cette fonction :

> "Le surintendant (registraire) peut, et il en est tenu à la demande du Ministre, en tout temps exiger que la vérification annuelle de la compagnie (caisse populaire) soit approfondie ou étendue en la manière qu'il juge à propos."

Ces procédés seraient conformes aux normes de vérification généralement reconnues telles qu'elles sont définies au chapitre 5000 du Manuel de l'Institut canadien des comptables agréés.

.01 Le but de la vérification des états financiers est de permettre au vérificateur d'exprimer une opinion sur la fidélité avec laquelle ces états présentent la situation financière, les résultats d'exploitation et l'évolution de la situation financière de l'entreprise selon les principes comptables généralement reconnus, ou, dans des situations particulières, selon d'autres règles comptables appropriées communiquées aux lecteurs, appliquées de la même façon que pour les états précédents. L'opinion du vérificateur ne constitue ni une garantie quant à la viabilité future de l'entreprise ni un témoignage quant à l'efficience ou à l'efficacité dont ont fait preuve les dirigeants dans la gestion de l'entreprise, y compris dans le domaine du contrôle interne.

.03 Lorsqu'il procède à la vérification d'états financiers, le vérificateur se conforme aux normes de vérification généralement reconnues qui ont trait aux qualités requises du vérificateur, à l'exécution de son travail et à la préparation de son rapport.

Pour ce qui est de la nomination des vérificateurs, nous insistons sur

les recommandations suivantes :

1. Nous recommandons la nomination exclusive des membres ou firmes d'une association de la comptabilité accréditée à titre de vérificateurs de toute credit union, caisse populaire, centrale ou fédération. Cette exigence ne signifie pas que les vérifications doivent être effectuées par un comptable accrédité en personne. En effet, ce dernier pourrait se contenter de préparer les procédés de vérification, de superviser le processus de vérification et d'assumer la responsabilité du rapport de vérification.

   Nous estimons qu'une corporation affiliée à une centrale ou à une fédération, comme Services Unis de Vérification et d'Inspection Inc. (SUVI), pourrait être nommée vérificatrice de toute caisse populaire ou credit union, pourvu qu'elle ait parmi son personnel un membre d'une association de la comptabilité accréditée, dont les fonctions incluraient celles mentionnées précédemment.

2. Nous recommandons la nomination de vérificateurs indépendants des credit unions, des caisses populaires, des centrales ou des fédérations faisant l'objet de la vérification. Encore une fois, nous sommes d'avis que, dans le cas des caisses populaires et des credit unions, les corporations affiliées à une centrale ou à une fédération, comme SUVI par exemple, respectent les règles d'indépendance. En effet, chaque caisse populaire ou credit union est une entité corporative distincte, indépendante de la centrale ou de la fédération. Leurs relations seront, selon notre recommandation, fondées sur l'adhésion volontaire, de façon que les établissements puissent se prévaloir des services indépendants fournis par la centrale ou la fédération.

En outre, l'article 140(9) de la Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie du Nouveau-Brunswick, stipule que : "La Cour, si elle est convaincue de ne causer aucun préjudice aux actionnaires ou déposants, peut par ordonnance, à la demande de toute personne ayant un intérêt ou du surintendant, dispenser, même rétroactivement, le vérificateur d'être déchu de ses fonctions aux termes du présent article, aux conditions qu'elle estime pertinentes." Un article semblable a été recommandé dans le cas de la Loi sur les caisses populaires et, par conséquent, la nomination d'une firme de vérification qui est affiliée à une centrale ou une fédération, comme SUVI, serait justifiable, le cas échéant, grâce à l'exemption accordée par la Cour.

3. Nous recommandons l'adoption d'un article semblable à l'article 117(1) de la Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie du Nouveau- Brunswick en vertu duquel les administrateurs d'une caisse populaire ou d'une credit union provinciale nomment parmi eux les membres d'un comité appelé comité de vérification devant être composé d'au moins trois administrateurs.

D'autres parties de la Loi sur les corporations commerciales qui sont pertinentes aux caisses populaires et credit unions comprennent la partie sur les changements fondamentaux, dont la fusion, les enquêtes et les recours.

Chapitre 4

Sommaire des recommandations

Chapitre 2 - Protection des dépôts

I - Politique de crédit

A. Diversification

1. Nous recommandons le maintien des règles de nature législative touchant la diversification du portefeuille de prêts. Toutefois, nous proposons l'adoption de nouveaux plafonds qui garantiraient une diversification appropriée du portefeuille de prêts de chaque caisse populaire ou credit union.

2. Nous nous prononçons contre l'adoption de plafonds généraux quant au montant des prêts dans le cadre d'une politique de crédit. Nous recommandons toutefois qu'une nouvelle corporation d'assurance-dépôts ait le pouvoir discrétionnaire d'approuver les limites de crédit sur une base individuelle.

3. Nous recommandons la création de deux nouvelles catégories de prêts, toutes deux reliées aux organismes institutionnels: une catégorie pour les organismes institutionnels dont les dettes sont garanties par le gouvernement, et une seconde catégorie pour les organismes institutionnels dont les dettes ne sont pas garanties par le gouvernement.

4. Nous recommandons de permettre les consortiums de prêt sans toutefois les rendre obligatoires.

5. Nous recommandons d'interdire à une caisse populaire ou credit union de prêter plus de 5 % de son actif à quelque membre que ce soit.

6. Sous réserve des recommandations 2 et 5, nous suggérons de fixer un plafond de 20 000 $ pour les "prêts de confiance" non garantis.

7. Nous recommandons de limiter les prêts commerciaux et les prêts institutionnels non garantis par le gouvernement à 20 % de l'actif d'une caisse populaire ou credit union quelconque. Les prêts commerciaux seraient définis de façon à inclure les prêts se rattachant à l'exploitation agricole ou à l'industrie forestière ou de la pêche.

B. Découverts

Nous recommandons de permettre les découverts, mais de soumettre leur approbation aux mêmes règles que celles qui régissent les prêts non garantis.

C. Remboursement anticipé des prêts

Nous recommandons de permettre aux membres de rembourser leurs prêts par anticipation, mais il est proposé de donner à chaque caisse populaire ou credit union la possibilité de déterminer les pénalités de remboursement anticipé par le biais de ses propres règlements administratifs.

II Capitalisation, liquidité et réserves

A. Capitalisation et excédent

1. Nous recommandons que chaque credit union ou caisse populaire soit obligée de maintenir un compte d'excédent non réparti (compte de réserve pour imprévus) égal à au moins 5.% de son actif total à la fin de l'année.

2. Pour les credit unions ou caisses populaires dont le compte d'excédent non réparti n'a pas encore atteint 5 % de l'actif total, qu'elles soient obligées de porter leur compte d'excédent au niveau de 5 % dans les cinq ans.

3. Jusqu'à ce que l'excédent non réparti atteigne le niveau de 5 % au moins de l'actif total, nous recommandons que chaque credit union ou caisse populaire soit obligée de contribuer à l'excédent ses revenus nets avant dividendes d'un montant égal à au moins 1 % de son actif total à la fin de l'année. Toutefois, pour les caisses populaires et credit unions qui ont réalisé une croissance de l'actif, le montant requis est fixé au Tableau I.

4. S'il devient évident que pour certaines caisses populaires ou credit unions, il serait extrêmement difficile d'atteindre les 5 % requis de l'actif total dans les limites de cinq ans, ou si les revenus nets ne sont pas suffisants pour contribue. le 1 % requis (ou plus) de l'actif au compte de réserve, nous recommandons d'accorder au Registraire le pouvoir de permettre à une caisse populaire ou credit union de reporter totalement ou partiellement la contribution à l'excédent. Un tel report devrait être indiqué dans les notes jointes aux états financiers.

5. Nous recommandons d'interdire aux caisses populaires et aux credit unions de verser des dividendes lorsqu'elles sont en situation de déficit.

B. Capital social et adhésion

1. Nous recommandons de laisser à une credit union ou caisse populaire la faculté d'inclure son capital social dans le calcul des exigences de réserve de 5 % proposées.

2. Nous recommandons que les exigences sur l'adhésion doivent être remplies seulement au moment de l'adhésion et non pas de façon permanente.

C. Dividendes

Nous recommandons de clarifier la législation et d'indiquer expressément que les dividendes ne doivent être payés qu'à même l'excédent.

D. Liquidité et réserves

1. Nous recommandons d'exiger que chaque caisse populaire ou credit union maintienne une réserve en numéraire ou sous forme de placements facilement convertibles qui soit égale à au moins 10 % du total de ses dépôts, de son capital et de ses emprunts externes.

2. Nous recommandons d'exiger que chaque centrale ou fédération maintienne une réserve en numéraire ou sous forme de placements facilement convertibles qui soit égale à au moins 25 % de tous les capitaux déposés chez elle et que la réglementation des 75 % restants soit à l'étude.

3. Nous recommandons qu'il soit interdit à une caisse populaire ou credit union, si elle n'a pas satisfait aux exigences de liquidité, d'accorder de nouveaux prêts tant que ses réserves n'ont pas été réapprovisionnées.

E. Provision pour créances douteuses

Nous recommandons l'établissement par chaque caisse populaire ou credit union d'une provision pour créances douteuses, conformément aux exigences de la Loi de l'impôt sur le revenu et basée sur les principes comptables généralement reconnus plutôt que sur l'exigence courante prévoyant une provision formulée à être affectée à la Réserve de garantie. La provision pour créances douteuses serait déduite de la valeur du portefeuille de prêts (paragraphes 22 et 23 du Bulletin d'interprétation IT-442, 11 février 1980).

III Deuxième et troisième paliers

A. Centrales et fédérations

1. Si une corporation d'assurance-dépôts est établie conformément à notre recommandation, nous proposons de ne pas exiger l'adhésion obligatoire à une centrale ou une fédération.

2. Nous recommandons que le délai maximal qu'une Central ou Fédération peut garder le capital social d'une credit union ou caisse populaire soit limitée à un an.

3. Toutefois, nous recommandons qu'il soit interdit à une caisse populaire ou credit union d'accorder des privilèges liés aux chèques, à moins qu'elle ne soit membre d'une fédération ou de l'Association canadienne des paiements.

4. Nous recommandons de maintenir les droits de vote conformément aux normes coopératives, c'est-à-dire des droits de vote égaux pour chaque caisse populaire ou credit union membre.

B. Corporation d'assurance-dépôts

1. Nous recommandons la fusion des deux offices de stabilisation pour former une nouvelle corporation d'assurance-dépôts.

2. Nous recommandons d'exiger de chaque caisse populaire ou credit union qu'elle contribue au fonds d'assurance.

3. La corporation sera autorisée à déterminer les primes et à fixer les taux variables.

4. La nouvelle corporation d'assurance-dépôts garantit entièrement les dépôts.

5. La corporation sera gérée par un conseil d'administration composé de six administrateurs dont deux nommés par la Fédération, deux par la Central et deux par le gouvernement.

Chapitre 3 - Structure réglementaire générale

A. Structure générale

1. Nous recommandons l'adoption d'une législation semblable à la Loi sur les corporations commerciales du Nouveau-Brunswick pour les caisses populaires et les credit unions en ce qui a trait aux questions relatives à la structure réglementaire générale.

2. Nous recommandons que le Ministre continue d'avoir le pouvoir discrétionnaire d'approuver la constitution en corporation des caisses populaires et des credit unions.

3. Nous recommandons d'accorder aux caisses populaires et aux credit unions des pouvoirs comparables à ceux des autres corporations commerciales. Cela consiste donc à clarifier les lois concernant l'abus de pouvoir, l'abolition de la doctrine de la connaissance imputée, le pouvoir des représentants, la désignation du siège social, l'absence de nécessité d'un sceau social et le droit d'accès des membres aux documents des caisses populaires et credit unions.

4. Nous recommandons l'utilisation de la Loi sur les corporations commerciales comme modèle pour déterminer les règles générales de gestion, plus particulièrement les questions ayant trait aux administrateurs et aux dirigeants telles que les réunions et les assemblées, l'indemnisation, les normes de prudence et les directives en matière de conflit d'intérêts.

B. Divulgation financière et vérification

1. Nous recommandons que les exigences relatives à la divulgation financière et aux procédés de vérification soient traitées dans la loi de la même façon que dans la Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie du Nouveau-Brunswick (art.137 à 148).

2. Nous recommandons la nomination exclusive des membres ou firmes d'une association de la comptabilité accréditée à titre de vérificateurs des credit unions, des caisses populaires, des centrales et des fédérations. Une firme affiliée à une centrale ou une fédération peut être nommée vérificatrice d'une caisse populaire ou d'une credit union, pourvu que les procédés de vérification soient préparés par un membre d'une association de la comptabilité accréditée et que le processus de vérification soit supervisé par ce dernier.

3. Il est recommandé de nommer des vérificateurs qui soient indépendants des credit unions, des caisses populaires, des centrales ou des fédérations faisant l'objet de la vérification.

4. Il est recommandé d'adopter des dispositions semblables à celles de l'article 117(1) de la Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie du Nouveau-Brunswick concernant les comités de vérification des caisses populaires et credit unions individuelles.

C. Divers

Nous recommandons l'adoption de règlements semblables à ceux de la Loi sur les corporations commerciales en ce qui a trait aux modifications fondamentales touchant la fusion, les enquêtes et les recours.

ANNEXE A

II - Modèle illustrant les contributions requises pour atteindre un excédent équivalant à 5 % de l'actif total sur une période de cinq ans, selon divers taux de croissance de l'actif, pour une caisse populaire ou une credit union dont l'actif de base est de 1 000 000 $.

TAUX DE CROISSANCE	5 %	10 %	15 %	20 %	25 %	30 %	40 %	50 %
Actif total								
Année 1	1 050 000 $	1 100 000 $	1 150 000 $	1 200 000 $	1 250 000 $	1 300 000 $	1 400 000 $	1 500 000 $
Année 2	1 102 500 $	1 210 000 $	1 322 500 $	1 440 000 $	1 562 500 $	1 690 000 $	1 960 000 $	2 250 000 $
Année 3	1 157 625 $	1 337 000 $	1 520 875 $	1 728 000 $	1 953 125 $	2 197 000 $	2 744 000 $	3 375 000 $
Année 4	1 215 506 $	1 470 700 $	1 749 006 $	2 073 600 $	2 441 406 $	2 856 100 $	3 841 600 $	5 062 500 $
Année 5	1 276 187 $	1 617 770 $	2 011 357 $	2 488 320 $	3 051 758 $	3 712 930 $	5 378 240 $	7 593 750 $
5 % de l'actif total	63 814 $	80 888 $	100 567 $	124 416 $	152 588 $	185 646 $	268 912 $	379 680 $
% de contribution à l'excédent	1,1 %	1,2 %	1,3 %	1,4 %	1,5 %	1,6 %	1,8 %	2,0 %
Année 1	11 550 $	13 200 $	14 950 $	16 800 $	18 750 $	20 800 $	25 200 $	30 000 $
Année 2	12 127 $	14 520 $	17 192 $	20 160 $	23 437 $	27 040 $	35 280 $	45 000 $
Année 3	12 734 $	15 972 $	19 777 $	24 192 $	29 297 $	35 752 $	49 392 $	67 500 $
Année 4	13 370 $	17 648 $	22 737 $	29 030 $	36 621 $	45 698 $	69 149 $	101 250 $
Année 5	14 039 $	19 413 $	26 148 $	34 836 $	45 776 $	59 407 $	96 808 $	151 870 $
Total	63 820 $	80 753 $	100 804 $	125 018 $	153 887 $	188 696 $	275 829 $	395 620 $